

GUI ZHOU XIAN YU JING JI FA ZHAN YAN JIU BAO GAO

贵州县域经济
发展研究报告

贵州省人民政府发展研究中心
贵州省人民政府研究室

贵州人民出版社

贵州县域经济发展研究报告


ISBN 978-7-221-08889-5

定价：32.00元

贵州县域经济发展研究报告

贵州省人民政府发展研究中心
贵 州 省 人 民 政 府 研 究 室

贵州人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

贵州县域经济发展研究报告/贵州省政府发展研究中心编著.—贵阳：贵州人民出版社，2010.4

ISBN 978-7-221-08889-5

Ⅰ.①贵… Ⅱ.①贵… Ⅲ.①县—地区经济—经济发展—研究报告—贵州省 Ⅳ.①F127.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 028274 号

责任编辑:戴 俊

封面设计:唐锡璋

贵州县域经济发展研究报告

贵州省人民政府发展研究中心

贵 州 省 人 民 政 府 研 究 室

出版发行:贵州人民出版社

（贵阳市中华北路289号）

印刷:贵州师范大学印刷厂

开本:1/16 787×1092mm

印张:22

字数:320 千字

版次:2010 年 8 月第 1 版　　2010 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-221-08889-5

定价:32.00 元

主　编　王礼全

副主编　曹安勇　蔡福顺　王翰武　梁贵钢

目　　录

把县域经济发展摆在更加突出的地位

——省委常委、常务副省长王晓东谈贵州县域经济发展

县域经济是国民经济的重要基础和支撑力量，深刻认识和准确把握县域经济发展的特点与规律，努力促进县域经济又好又快发展，是深入贯彻落实科学发展观的必然要求，也是新形势下实现我省经济社会发展历史性跨越的重大战略任务。

一、提高认识，把加快县域经济发展摆到更加重要的战略地位

我认为，县(市)这个层次非常重要。我们必须从全局和战略的高度，深刻认识县域经济发展的重要性。

一是从历史上来看。自古以来，县一级就一直是我国地方政权的基本组织形式，我国在春秋时代就有了县的建制，秦始皇统一中国后，两千多年来县就一直是国家地方政权的基本组织形式。古人说："县积而郡，郡积而天下，郡县治，天下无不治。"历代统治者从维护自身统治的需要出发，都高度重视对县一级的治理。

二是从我国现行的领导体制来看。县一级在我们党和国家的组织结构、政权结构、工作大局中都处于重要的地位。江泽民同志曾指出："县(市)这一级，在我们党和国家的工作中处于承上启下的重要地位，是一个十分关键的领导层次。……全国两千多个县(市)的工作做得如何，党组织和党员

干部队伍的状况如何，不仅直接关系到党的路线方针政策的贯彻落实，关系到当地的改革、发展、稳定，而且关系到党和政府在人民群众中的声誉，关系到党的执政地位和人民政权的巩固。”可见，县域经济发展对一个地方乃至全国工作都具有十分重要的意义。

三是从我省的实际情况来看。县（市）的发展水平直接关系到全省改革、发展、稳定的大局，关系到“历史性跨越”目标的实现。在我省 88 个县（市、区）中，除市辖区以外，属于县域范畴的有 78 个县（市、特区），县域人口占全省总人口的 87%，县域国土面积占全省总面积的 68%。到 2008 年，全省县域生产总值为 2257.5 亿元，占全省的 67.7%，生产总值超过 50 亿元以上的县（市）有 11 个，占县域的 14.1%，其中盘县、遵义县、仁怀市、兴义市生产总值超过 100 亿元，县域人均生产总值为 6820 元，人均生产总值超过万元的县市达 14 个。可以说，县域经济对全省经济的发展发挥着非常重要的支撑作用。

四是从县域发展面临的新情况、新任务来看。随着经济社会的加快发展，城市化、工业化的不断推进，给县（市）的工作提出了更高的要求。特别是随着改革的深入，开放的扩大，利益结构的调整加快，各种社会矛盾、大量的民生问题日渐突出，县（市）这一级担负着管理一方水土、发展一方经济、保护一方平安的重要职责，肩负着改革、发展和稳定的艰巨任务。

总的来看，近些年来，我省各县（市）在发展中，思路新，力度大，各有特色，取得了越来越大的成效。但是也要清醒地看到，我省县域经济总量小、人均水平低，发展速度相对较慢，自我发展能力较弱，发展也不平衡。省内外的发展实践证明，一个地区经济实力强不强，关键的一个问题就是县域经济强不强。县域经济活，整个经济就活；县域经济强，整个经济就强。因此，进一步加快县域经济发展，壮大县域经济实力，对于增强全省经济实力、统筹城乡发展、解决好“三农”问题非常重要，也非常紧迫。我们必须把加快县域经济发展摆到更加重要的战略地位，采取更加有力的措施，支持县域经济加快发展。

二、创新思路，抓住关键，突出重点，推进县域经济加快发展

加快县域经济发展，关键是要以科学发展观为指导，创新县域经济的发展思路。具体讲，就是要增强机遇意识，坚持创新发展，抓住“三个关键环节”，做到“四个有机统一”。

首先，要增强机遇意识。发展县域经济，必须要有强烈的机遇意识。现在我们面临的发展机遇千载难逢。机遇不是空洞的，而是具体的。各县（市）究竟面临哪些发展机遇，要进行具体分析，不能大而化之。做不到这一点，采取的措施就没有针对性，自然就会丧失机遇。当前，全国各地都在积极应对国际金融危机的影响，加快结构调整步伐，大力推进经济发展方式转变。这将给我们的生产和生活带来深刻的变革，也将对县域经济的发展产生巨大影响。从当前来看，各县（市）要积极谋划抓好国家继续实施西部大开发和制定“十二五”规划的机遇，结合当地县域经济发展的实际，在充分挖掘自身发展潜力的基础上，积极争取各方面的支持和参与，努力为县域经济的发展谋划出新的路子来。

其次，必须走创新发展道路。县域经济发展要着力于两个创新：一个是观念创新。与沿海地区相比，通常讲得最多的是条件落后、经济落后。但是，在我看来，更深层次的是观念落后。要加快发展，就必须进行观念创新，尽快树立起发展社会主义市场经济的全新观念，树立起改革意识、开放意识、竞争意识、敢闯敢拼意识。另一个是体制创新。一个国家、一个民族或一个地区，能否长盛不衰，关键在于能否建立健全适应时代发展要求的体制。中国历史上的许多朝代，在开始的时候，都能兴旺一阵子，但时间一长就因循守旧，“祖宗之法不能变”，结果不能适应时代发展的要求，就逐渐衰落了。改革开放三十年来，我们在体制改革方面取得了重大进展。但在一些领域和方面，妨碍生产力发展，妨碍人民群众积极性、创造性发挥的体制性弊端仍然存在，有的还相当严重。当然，这与社会主义市场经济体制还不完善有关。但更重要的原因是改革不到位，体制创新力度不大。观念和体

制障碍不消除,落后地区要实现跨越发展是不可能的。因此,要进一步解放思想,按照科学发展观的要求,大胆地试,大胆地闯。小平同志当年讲,深圳要“杀出一条血路来”,我们也要有这种精神,要有一股气、一股劲,敢闯、敢冒。改革是一场革命,对体制的变革更复杂,工作中产生某些失误也是难免的,但我们不能因噎废食,停滞不前,看准的事就要大胆去干。

第三,要抓住“三个关键环节”。一是要抓住发展条件改善这个环节。大力改善以交通和水利为重点的基础条件,是贵州实现经济社会发展历史性跨越的基础性工程。“基础不好、跨越不了”!对县域来讲,首要任务是坚持“交通引领经济”战略,尽快提高对外通达能力,特别是加快形成与发达地区连接的快速通道,并着力改善县域内交通条件。要按照前不久温家宝总理到兴义视察指导抗旱救灾工作时的讲话要求,紧紧抓住当前的重大机遇,把水利建设、生态建设和石漠化治理结合起来,通过扎实努力的工作,尽快从根本上解决工程性缺水问题。在贵州,不改善基础条件,经济社会都发展不起来。我们只有坚定不移、咬紧牙关、坚忍不拔,树立长久作战的思想,扎扎实实把基础打好,才能够为县域经济发展创造良好的环境。

二是要抓住比较优势发挥这个环节。什么是比较优势?就是“人无我有、人有我优”。充分发挥比较优势,就是“宜农则农”、“宜工则工”、“宜商则商”、“宜旅游则旅游”,突出重点产业,大力发展特色经济,是发展县域经济的一项重要举措,也是我们抓经济工作的着力点和突破口。找准比较优势,一是眼界要宽,要从全省、全国甚至全球的角度来看,到底哪些是我们真正的优势;二是要用市场经济的眼光来比较,市场是无情的,找准了自己的比较优势,才能真正得到发展;三是要根据内在因素和外在环境的变化不断深化对县情的认识,发挥比较优势,大力发展特色经济,这是必须认真做好的一篇大文章,也是变资源优势为经济优势、提高县域经济竞争力的根本途径。

三是要抓住大力推进改革开放这个环节。贵州落后,主要表现为经济落后,但深层次的原因是思想观念和体制机制落后。从一定意义上讲,思想观念落后比经济落后更可怕,解决起来难度更大。要发展,首先要解决三个

基本问题：一是要解决“不想干”的问题，就是要解决部分干部群众没有强烈的事业心和责任心，安于现状，存在畏难情绪，没有一个良好的精神状态的问题；二是要解决“不会干”的问题，就是要解决能力素质不高，驾驭市场经济能力不强的问题；三是要解决“不能干”的问题，就是要解决解放思想，摆脱落后的体制机制束缚的问题。一定要进一步解放思想，着力解决好这三大基本问题。加快县域经济发展，对内要大力发展民营经济，对外要大搞招商引资，内外互动，形成发展的强大动力。还要大力发展劳务输出，这不仅可以增加农民收入，还可以拓宽农民的眼界，掌握技术，积累资本。

第四，做到“四个有机统一”。一是要做到大力推进新型工业化、城市化与加强“三农”工作的有机统一。贵州还处在工业化的初期阶段，有的地方工业，尤其是县域的工业化水平还比较低。大力推进新型工业化、城市化，是壮大县域经济实力，增加财政收入的重要途径，也是加快农村富余劳动力转移，减少农民、富裕农民的基本途径。贵州的贫穷，表现在农村，但根子在城市，城市化率低，城市的辐射带动力就不会强。贵州的耕地、水、光照这三个农业发展的基本条件都不是十分有利，全省绝大多数地区农业产出水平都不高。但是大量的人口还集中在农村，集中在贫瘠的土地上，大大超过了土地的承载能力，在这样的情况下，农民很难致富。要发展农村、富裕农民，就要通过把农村人口转移到城镇、组织劳务输出这两条基本途径来减少农民，促进农民增收。就农业抓农业、就农村抓农村是不行的，要坚定不移地推进新型工业化和城市化。新型工业化怎么抓？我认为，一要用新型工业化的理念改造传统产业。对现有的资源型企业，要通过大力推进节能减排，延长产业链，推进资源的循环利用；对于新办的资源型企业，要提高污染治理的门槛。贵州不发展资源型企业还不行，我们跨越不了这个阶段，关键是要用新型工业化的理念来改造这些传统产业。二要大力发展农产品加工业。我省的烤烟、油菜籽、蔬菜、茶叶、中草药以及畜牧水产等农产品品质都不错，要在抓好农业的标准化、规模化的同时，大力发展优势农产品加工，不断提升工业化水平。三要搞好旅游商品的开发、加工，延长旅游业产业链，扩大工业规模。总之，不搞工业就没有税收，没有财力，就不可能解决好民

生问题。加快发展工业大有文章可做，关键是我们要尽快走出一条符合县域特点的新型工业化路子。

关于如何加快城市化建设，在我看来，一要抓好规划，通过规划先行，引导城镇建设。要抓住交通建设大跨越带来的新机遇，重点是建设好县城，带动县域发展。二要抓路网带动。先要把城市的路网框架拉开，扩大城市规模，要用经营城市的理念加快城市化建设。三要抓产业支撑。搞城市化，没有产业，没有就业，人就不可能长久地居住下去，必须通过产业的合理聚集推进城市化。

在推进工业化、城市化的过程中，要始终把解决好“三农”问题作为重中之重，按照统筹城乡发展的要求，坚持工业反哺农业、城市带动农村。发展现代农业，关键要以农民增收为核心，切实增强三种能力：一要增强农村基础设施的服务能力。通过大力加强农村交通、水利等建设，不断提高农业综合生产能力。二要增强抵御市场风险的能力。我省广大的农村自然经济格局没有根本改变，关键是缺乏龙头企业的带动。发展龙头企业，有利于把工业的理念引入农业，有利于把城市的生产要素引入农村，有利于把小生产和大市场衔接起来，要在培育、引进、扶持龙头企业上多下工夫，下大工夫。三要增强农产品的市场竞争能力。要依靠科技进步，努力推广标准化、规模化生产，提高农产品的质量和安全性，增强市场竞争力。

二是要做到壮大县域经济实力与富裕百姓的有机统一。富裕百姓、改善民生是经济发展的根本目的，我们要坚持发展为重、富民优先，把强县与富民结合起来。强县，就是要发展一些支柱产业，要上一些大项目。项目是发展的载体，一定要通过抓项目来增强县域经济的实力，增加群众的就业途径，提高他们的收入水平。同时，要坚持统筹经济社会发展，加强以改善民生为重点的社会建设，在经济发展和财力增加的基础上，采取更加有力的措施，切实解决好人民群众最关心也最直接、最现实的教育、低保、住房、饮水等民生问题。当前，特别是要以对党和人民高度负责的精神，扎实抓好农村危房改造工作，把这项涉及千家万户的重大民生工程办成群众满意的工程，帮助农民建设美好家园。

三是要做到推进开发与加强保护的有机统一。贵州当前的基本特征是欠发达、欠开发，因此，加大开发力度，是我们面临的一项十分紧迫的战略任务。但是，在加快开发中，我们一定要处理好开发与保护的关系。要开发优势资源，发展特色经济。要在保护中开发，在开发中保护，实现经济与环境的双赢。我们不能为开发而开发，不能以牺牲环境为代价。石宗源书记指出，"要惜我资源，利我地方，护我环境，为我百姓"，"保住青山绿水也是政绩"，"既要金山银山，又要绿水青山"，这就是科学的开发观，要用这些科学理念来指导开发。贵州的生态优势并不很突出，全省有近四分之一的国土面积石漠化，生态脆弱，保护任务非常艰巨。所以，发展是一篇大文章，保护是一个大难题，两者怎么结合？需要在实践中深入思考，探索出一条路子，创造出新经验。

四是要做到加快改革发展与维护社会稳定的有机统一。县一级党委、政府肩负着改革、发展、稳定的重大责任，既要富一方百姓，又要保一方平安；既要抓好发展第一要务，又要履行维护稳定第一责任。当前，我们既处在加快发展的机遇期，又处在矛盾的凸显期，要一手抓发展、一手抓稳定，以发展促和谐，以和谐保稳定，二者绝不能偏废。

三、积极探索，加强对县域经济发展问题的研究

县域经济的地域性、综合性较强，其发展千头万绪，涉及方方面面，必须抓住重点，攻克难点，努力实现跨越发展。当前我省正处在一个加快发展的新阶段，尤其是在深入贯彻落实科学发展观，抢抓深入实施西部大开发新机遇，编制和实施"十二五"规划，加快推进经济社会发展实现历史性跨越的新形势下，研究贵州县域经济发展是一件非常有意义的事情。

围绕推进县域经济又好又快发展，省政府发展研究中心组织编写了《贵州县域经济发展研究报告》。这本书以专题研究与实证研究相结合的方法，对贵州县域经济发展所涉及到的相关内容进行了比较全面深入的思考和探究。一是抓住了县域经济发展的若干重点、热点问题以及县域经济发展的

特点、规律和趋势开展专题研究。二是立足于为全省县域经济发展提供实证分析与经验借鉴，汇集了 10 多个县、市经济社会发展的研究报告，研究和总结了这些县(市)发展经济的主要做法和成功经验，以带给大家新的启示。三是着眼于新的发展形势与发展机遇，提出了促进县域经济又好又快发展的对策建议，为科学决策提供参考。

县域经济发展既是一个历史命题，又是一个时代性、动态性很强的课题。为了把加快县域经济发展摆到更加重要的战略地位，在县域经济发展问题上，还需要对一系列重大问题进行深入研究，诸如如何培育壮大县域特色优势产业、加快推进县域工业化，如何推进县域经济结构调整和转变县域经济发展方式，如何处理资源开发与环境保护的关系、促进县域资源优势转化为经济发展优势，如何通过扩大开放进一步拓展县域经济发展空间，如何促进县域经济社会协调发展等等。理论的发展必须与实践的推进紧密联系。我们期待着更多更好的研究成果，为县域经济又好又快发展提供决策服务。

加快我省县域经济发展的对策研究

调研组

正确认识和把握县域经济,科学规划发展县域经济,实现富民兴黔,从根本上看,这是关系到整个贵州经济又好又快发展的关键性因素。在全国各地县域经济蓬勃发展的新形势下,深化对县域经济的研究,探寻欠发达、欠开发地区县域经济发展的特点、规律和新的路子,对于促进县域经济加快发展,缩小城乡发展差距,推进全省经济社会发展实现历史性跨越具有现实意义。

一、县域经济的内涵和重要地位

(一)县域经济的基本内涵

关于县域经济的概念,学术界有多种观点:有的认为,县域经济是一种具有综合性、相对独立性、基础层次性的行政区域经济;有的认为县域经济是以地域分工为基础,功能完备的综合性经济体系;有的依据城乡经济关系的紧密程度,认为县域经济是以县城、乡镇、村为经济元素和基本结构的集合体;还有的认为县域经济是一种特色经济,强调县域经济应注重特色等。

我们认为,县域经济是以县级行政区划为地理空间,以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地,以县级政权为调控主体,以市场为导向,优化资源配置,具有地域特色和完备功能的区域经济。县域经济特色鲜明、功能完备、产业门类齐全,是我国基础层次的行政区域经济,是一个具有相对独立性的基本经济单元,是构成国民经济的重要基础和支撑力量。发展壮大县域经济是贯彻落实科学发展观的必然要求,是加快实现经济社会发展历史性跨

越、全面建设小康社会的重大战略任务。

（二）县域经济发展的主要特点

中国的县制萌芽于西周，产生于春秋，发展于战国，定制于秦朝。自秦始皇实行郡县制以来，经过几千年的发展，县在经济、社会、文化方面逐渐成为相对独立的地域实体，与其他层次的行政区划不断变更相比，县是相对固定的行政区域，也是行政、司法、财政等职能最完善的一级基层政权。县域经济作为基础层次的行政区域经济，其发展关系到基层政权的稳固和国家的安定。

经过长期的发展积累和历史演变，县域经济除了具有区域经济一般特征外，还具有其自身的特点：一是县域经济是一种行政区域经济。县域经济属于区域经济范畴，与其他区域经济相比较，它是以县级行政区划为地理空间的行政区域经济。二是县域经济处于国民经济体系基层。整个国民经济是个大系统，包含着不同层次的子系统，县域经济是国民经济系统中最基础的子系统，是国民经济的基本单元。三是县域经济具有很强的农村性。目前我国大部分县域仍以农业经济为主体，农村人口是县域人口的主体。从我国产业结构演变的进程来看，城乡二元结构将在相当长时期内难以改变，县域经济在今后较长时期内仍将不能脱离农业这个基础。加快农业和农村经济的发展、解决“三农”问题仍是县域经济发展的核心主题。四是县域经济具有综合性和融合性。县域经济包含了生产、流通、分配、消费的各个环节以及三次产业各部门，是功能完备的综合性经济体系。县域经济的范围广泛，内容丰富，既有城镇经济，又有农业经济、工业经济和服务业经济；既有公有制经济，又有民营经济以及合作经济等，国民经济的方方面面都延伸到县域经济，多种经济形式、多种经济成分相互渗透、相互融合，是一个具有综合性和区域性的相对独立运行的基本经济单元。五是县域经济具有中介性和层次性。县域经济介于宏观经济与微观经济之间，是宏观与微观、工业与农业、城市与农村的结合部，是联结城乡的主要环节。它接受城市辐射并将这种辐射向广大乡村转移和扩散，推动城乡一体化，在国民经济发展中起着承上启下的桥梁和纽带作用，具有明显的中介性。县域经济内部形成了

以乡村为基础、乡镇为纽带、县城为核心的多层次体系结构，还具有层次性特点。六是县域经济是一种特色经济。由于不同县域在自然资源、地理位置、交通条件、产业结构及科技、文化教育，以及历史和人文环境等方面存在一定的差异，从而形成了不同的优势和劣势，决定了县域经济具有区域特色，即县域经济发展必须走因地制宜的特色经济之路。

随着经济社会的发展，随着改革的深化和行政体制结构的演变，县域经济发展呈现出了一些新的特点。首先，县域经济的地位愈来愈重要。县域经济是国民经济最基本的运行单元，是贯彻各项政策最直接的操作平台。我国县域经济作为国家宏观经济的基础层面，承载着全国60%以上的人口和50%以上的经济规模，在全面建设小康社会的新形势下，发展县域经济对促进社会稳定和构建和谐社会至关重要，它不仅决定着绝大多数人口的就业和收入状况，也决定着国民经济的发展基础。因此，县域经济的发展对经济社会的稳定将发挥巨大作用，其发展壮大愈来愈具有重要的战略意义。其次，县域经济成为发展差距最大的区域经济。长期以来，由于自然资源和地理区位上的差异，县域之间经济发展的差距一直比较大。改革开放以来，随着鼓励“一部分地区先富起来”非均衡战略的实施和竞争机制的作用，县域经济发展的差距不断拉大。全国2860个县、市中，有的GDP超过400亿元，有的仅1亿多甚至不足亿元，有的财政收入超过80亿元，有的仅几千万元，人民生活以及社会发展水平的差距也非常大。因此，要实现“共同富裕”，缩小县域经济发展差距，任务非常艰巨。第三，县域经济发展对整个社会稳定显得越来越重要。县域经济作为国民经济的基础层面，尤其是作为弱势群体最大的聚居地，县域处于相对弱势地位，积累的社会矛盾逐渐增多，成为各种社会危机的高发区。很多社会矛盾都要求在县一级妥善解决，而解决社会矛盾归根结底要靠经济实力。但是由于经济发展的总体水平不够高，多数县连行政事业单位人员的工资发放都有困难，加上公共服务资源短缺，农村社会矛盾、民族问题错综复杂，经济调控能力又不足，由此所导致的社会矛盾相对突出。经济振兴，社会安定，关键在县。随着经济社会的快速发展，经济发展战略重点逐渐转移至加快解决“三农”问题和建设社会主

义新农村上来，而县域经济作为城乡经济的结合部和经济发展的纽带，逐渐凸显出其重要的战略地位。第四，壮大县域经济是解决“三农”问题的关键环节和根本途径。农业、农村和农民问题关系到国民经济和社会发展的全局，全面建设小康社会的重点和难点都是“三农”问题，而“三农”问题集中体现在县域。我国中西部地区工业化水平较低，既需要提高农业生产水平，更需要壮大工业经济来反哺农业。多年来，农民收入增长缓慢，增加农民收入成为解决“三农”问题的核心。第五，县域经济具有巨大的市场空间。县域集中了全国一半以上的购买力，若加上农民从城市购买的部分，则达70%以上；县域集中了全国货币流量的60%；当前县域消费大多为初级消费品，大力发展壮大县域经济将极大地提高县域居民的消费层次，这对内需是巨大的拉力，从国际竞争力来看，县域将是各类企业参与国际竞争的大后方。

（三）加快发展县域经济的重要意义

根据县域经济在整个国民经济发展中的重要地位，加快县域经济发展具有非常重要的意义。

1. 加快发展县域经济是巩固整个国民经济发展基础的必然要求。县域经济是国民经济的基本单元，也是宏观经济与微观经济结合的关键层次，在推动农村工业化、现代化进程中起着特别重要的作用。县域也是劳动力资源的主要供应地，既是生产大场所，也是消费大市场，县域经济的发展，对区域经济乃至整个国民经济的发展起着举足轻重的作用，县域经济的发展水平决定着一个地区国民经济的整体发展水平。要使国民经济的基础稳固并稳定发展，必须加快县域经济的发展。

2. 加快发展县域经济是解决“三农”问题、全面建设小康社会的必然要求。贵州是一个山区农业省份，农村人口多，贫困面大，解决好“三农”问题是经济社会发展的重中之重。农业是国民经济的基础，没有农业的持续稳定发展，就没有整个国民经济的稳定较快发展；农民是最大的群体，没有农民收入的不断增长，就没有全体人民的安康富裕；农村是最大的市场，没有农村的社会稳定，就没有国家的长治久安。由于“三农”问题主要集中在县域，因此，全面建设小康社会，重点难点都在县。只有加快县域经济发展，才

能繁荣农村经济，增加农民收入，才能从根本上改变农村面貌，促进全面小康社会早日实现。

3. 加快发展县域经济是实现历史性跨越的必然要求。实践证明，我省国民经济综合实力与发达地区的差距主要表现在县域经济的发展上，一些发达省份正是由于其拥有一批经济强县、强市，才推动了整体区域经济突飞猛进地发展。县域经济量大、面广，只有县域经济发展了，全省经济的综合实力才能增强，才能推进经济社会发展不断迈上新台阶。因此，只有大力发展县域经济，才能增强整体国民经济的综合实力，进一步加快我省经济社会发展实现历史性跨越。

4. 加快发展县域经济是统筹城乡发展的基本着力点。县是城乡之间的结合部，统筹城乡发展，统筹人与自然和谐发展，大量的工作要靠县一级去组织实施，去落实完成。大力发展县域经济，对于统筹发展具有重要的意义，县域经济发展了，经济实力增强了，广大基层特别是农村的社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设才能有坚实的物质基础，进而实现社会全面进步和人的全面发展。

5. 加快发展县域经济是巩固党执政基础的迫切需要。“郡县治，天下安”。在新的时期，提高党的执政能力和执政水平，巩固党的执政基础，县、市这个层次具有十分重要的地位，党中央反复强调要加强基层党组织建设，县以下承担着大量的工作，坚持工作重心下移，把问题解决在基层，维护社会稳定，也主要靠县级以下去做工作。县域经济发展了，将有利于加强基层组织建设，进一步发展好、维护好、实现好广大人民群众的根本利益，从而巩固和加强党的执政基础。

二、贵州县域经济发展现状分析

2008 年，贵州省 88 个县级行政单位中，除 10 个市辖区以外，属于县域经济范畴的共有 78 个县（市、特区、自治县），占全省县级行政单位的 88%；县域人口 3310 万人，占全省总人口的 87%；县域国土面积 11.63 万平方公

里，占全省国土面积的68%。贵州省委、省政府历来高度重视县域经济发展，改革开放尤其是最近10多年来，先后出台了一系列政策措施，县域经济取得了长足发展，为贵州经济社会加快实现历史性跨越作出了重要贡献。

（一）贵州县域经济发展取得的主要成效

1. 经济实力不断增强

2008年，贵州县域生产总值为2257.5亿元，占全省的67.7%，比上年增长14.1%（按可比价计算），超过全省平均水平3.9个百分点。其中，晴隆县、贞丰县的增长率超过20%，分别达到21.2%和21.7%；县均生产总值28.9亿元，比上年增加了3.7亿元。生产总值超过50亿元以上的县（市）共11个，占县域的14.1%，盘县、遵义县、仁怀市、兴义市生产总值突破100亿元。2008年，贵州县域人均生产总值为6820元，比上年增加了1287元，14个县市人均生产总值超过万元。

2. 产业结构逐步优化

全省78个县（市）三次产业结构从2007年的26.1:41.3:32.6调整为2008年的22.5:40.8:36.7，第一、二产业增加值比重分别下降3.6个和0.5个百分点，第三产业上升4.1个百分点。

3. 农业的基础地位进一步巩固

2008年，贵州县域农林牧渔总产值780.24亿元，比上年增长39.8%，占全省比重高达92.47%，对全省经济发展发挥着重要作用。种植业结构在确保粮食稳定增长的基础上，加大了对经济作物的种植，形成了一批烤烟、油菜、优质水稻、无公害反季节蔬菜、辣椒、茶叶、马铃薯等特色农产品和中药材生产基地。同时，各县（市）大力发展畜牧业，畜牧业已成为推动农村经济发展的重要动力。

4. 县域工业加快发展

2008年，全省78个县（市）规模以上工业增加值为693.54亿元，占全省规模以上工业增加值的65.9%，占县（市）生产总值的比重从2007年的25.5%提高到2008年的30.7%。从总体上看，工业已成为支撑县域经济发展的重要力量。

5. 第三产业比重明显提升

2008年,全省78个县(市)第三产业增加值占全省第三产业增加值的60.3%,比2003年提高了约8个百分点。旅游业增势强劲,餐饮、交通运输、邮电、信息服务、文化娱乐等服务行业快速增长。消费品市场继续保持较快发展的良好态势,2008年,全省县域社会消费品零售总额541.27亿元,为全省社会消费品零售总额的53.33%。

6. 人民生活水平不断提高

2008年,县域农民人均纯收入超过3000元的县有19个,比2007年增加8个。农村低保标准不断提高,覆盖范围不断扩大,基本实现了以县为单位的应保尽保,保障人口达324万人。农村五保供养对象基本实现应保尽保,从制度上有效解决了农村贫困人口的温饱问题。新型农村合作医疗实现了以县为单位的全覆盖,参合率达到92.1%,农村群众“看病难”的问题不断得到解决,人民群众的健康得到更加有效的保障。

(二)经济强县、非强非贫县、贫困县经济发展情况

1. 经济强县经济发展情况

1999年贵州省委、省政府出台《关于建设经济强县的实施意见》,开始了首轮经济强县的建设“工程”,将基础条件较好、经济实力较强、有望发展成为带动效应较大的中心城区和市县列入全省首轮经济强县建设。提出支持性政策措施,在计划调节、劳动工资、干部人事、工商行政、资金调节等方面赋予建强县(市、区)地级管理权限。省财政每年安排3000万元贴息资金扶持经济强县发展。从2003年开始,贴息资金增加到每年4000万元,每个县补助200万元。县财政收入增长超过省确定目标的,省财政还按照经济增长给予奖励。为激发建强县的活力,省直11个有关部门相继出台支持建强的配套措施办法。各市、州、地和建强县也制定一些切实可行的政策措施。目前,建强工作已进入第三轮,列入经济强县建设的个数从20个增加到27个(含市辖区)。

2000年,全省12个经济强县(不含市辖区)总人口为808.52万人,地区生产总值共274.81亿元,比上年增长10.8%,县均生产总值22.9亿元,人均

生产总值 3422.2 元;地方财政收入共 14.21 亿元,县均为 1.21 亿元;农民人均纯收入 1727 元;三次产业增加值结构为 27.4:42.7:29.9。到 2008 年,全省经济强县为 17 个县市(不含市辖区)年末常住人口 948.26 万人,生产总值共 1116.6 亿元,比上年增长 13.4%,县均生产总值达到 65.7 亿元,人均生产总值 11816 元;财政一般预算收入共 65.93 亿元,县均 3.88 亿元;农民人均纯收入 3485 元;三次产业增加值结构为 14.1:54.2:31.7。经济强县建设对全省经济又好又快发展发挥了重要的作用。

2. 非强非贫县经济发展情况

我省非强非贫县是指除了经济强县和贫困县以外的县。2000 年共 18 个非强非贫县,2008 年为 12 个(部分县被列入经济强县或贫困县)。2000 年,18 个非强非贫县年末总人口为 651.53 万人,县均人口 36.2 万人,地区生产总值为 164.9 亿元,比上年增长 8.13%,县均生产总值 9.2 亿元,人均地区生产总值为 2543.4 元;全社会固定资产投资为 14.59 亿元,县均 0.81 亿元;全社会消费品零售总额为 36.15 亿元,县均 2.01 亿元;地方财政收入为 7.52 亿元,县均 0.42 亿元;农民人均纯收入 1533 元;三次产业增加值结构 43.6:34.2:22.2。

2008 年,12 个非强非贫县国土面积共 20803.4 平方公里,占全省的 11.8%;常住半年以上的总人口 413.3 万人,县均 34.4 万人;地区生产总值共为 279.5 亿元,县均生产总值为 23.3 亿元,人均生产总值增加到 6787 元;全社会固定资产投资共 126.1 亿元,县均 10.5 亿元;社会商品零售总额共 61.4 亿元,县均 5.11 亿元;财政一般预算收入达到 14.82 亿元,县均 1.23 亿元;农民人均纯收入增 3118.8 元;三次产业增加值结构比率为 27.8:38.7:33.5。从总体来看,非强非贫县的发展快于贫困县,但慢于经济强县,且与经济强县之间的差距正逐渐拉大。其发展中遇到的问题主要是:工业增长速度不够快,服务业发展滞后,产业结构升级较慢,支撑县域经济快速发展的项目很少;投资对经济增长的拉动作用较弱等。

3. 贫困县经济发展情况

2000 年,贵州国定贫困县和省级贫困县共 48 个,其总人口为 2005.38

万人，地区生产总值 321.94 亿元，比上年增长 8.3%，县均地区生产总值 7.01 亿元，人均生产总值 1615 元；全社会固定资产投资共 56.34 亿元，县均 1.21 亿元；全社会消费品零售总额共 69.11 亿元，县均 1.52 亿元；地方财政收入达到 17.60 亿元，县均 0.38 亿元；农民人均纯收入 1250 元；三次产业增加值结构比率为 47.8∶29.1∶23.1。

2001 年以后，全国共有 592 个县被列入国家新阶段扶贫开发工作重点县（以下简称贫困县），其中贵州 50 个县，占全国总数的 8.5%，列全国第二。近年来，贵州重点围绕加快改善基本生产生活条件、拓宽基本增收门路、提高基本素质，采取开放式扶贫、搬迁式扶贫、救助式扶贫等措施，通过整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫，不断加大扶贫开发力度。通过多方努力，贫困县基础设施建设不断加强，农村生产生活条件逐步改善，农业产业结构调整步伐加快，一批茶叶、烤烟、蔬菜、水果、中药材种植和草地生态畜牧业等助农增收的产业化扶贫项目的实施，经济发展明显加速，贫困农户收入稳定增长。农村各项社会事业加快发展，生态建设与保护力度不断加大。从 2007 年下半年起，建立和完善农村基本生活保障制度，从制度上建立起了抑制贫困的机制，扶贫开发工作不断取得新的成效。

到 2008 年，全省 50 个新阶段扶贫开发工作重点县年末常住半年以上人口共 2062.63 万人，县均 41.23 万人，地区生产总值共 1098.4 亿元，比上年增长 12.2%，县均为 22 亿元；全社会固定资产投资共 443.4 亿元，县均 8.9 亿元；全社会消费品零售总额共 247.7 亿元，县均 4.95 亿元；农民人均纯收入 4166 元；三次产业增加值结构比率 29.4∶38.5∶32.1。贫困县经济发展取得较大的成绩，但与经济强县及其他县的差距仍然很大（见表 1）。

表 1 2000、2008 年贵州省三类县域经济主要指标对比表

县(市、区)名称	2000 年			2008 年			2008 年比 2000 年增减		
	经济强县	非强非贫县	贫困县	经济强县	非强非贫县	贫困县	经济强县	非强非贫县	贫困县
总人口(万人)	808.5	651.5	2035.9	948.3	413.3	2062.6	139.7	-238.2	26.7
GDP(亿元)	274.8	164.9	336.6	1116.7	279.5	1098.4	841.8	114.6	761.8
第一产业(%)	27.4	43.6	47.8	14.1	27.8	29.4	-13.3	-15.8	-18.4
第二产业(%)	42.7	34.2	29.1	54.2	38.7	38.5	11.5	4.5	9.4
第三产业(%)	29.9	22.2	23.1	31.7	33.5	32.1	1.9	11.3	9.1
当年增长(%)	10.8	8.1	8.3	13.4	11.4	12.2	2.6	3.2	3.9
人均 GDP(元)	3422.2	2543.4	1662.7	11816.0	6787.1	5349.4	8393.8	4243.7	3686.7
固定资产投资(亿元)	63.6	14.6	57.9	484.1	126.1	443.4	420.5	111.5	385.5
社会消费品零售总额(亿元)	59.5	36.2	72.8	267.7	61.4	247.7	208.2	25.2	174.8
地方财政收入(亿元)	14.2	7.5	18.3	65.9	14.8	65.6	51.7	7.3	47.3
农民人均纯收入(元)	1727.2	1532.6	1250.3	3484.7	3118.8	4166.6	1757.5	1586.3	2916.3

（三）县域经济发展的主要类型

由于资源、区位、交通基础、产业结构及教育、科技、文化等方面的条件不同，县域经济具有区域特色。近年来，贵州各县、市依托自身的各种比较优势，以市场为导向，因地制宜，创新资源开发方式，走特色经济发展之路，逐步形成或即将形成各具特色的县域经济。

城市带动型。如凯里、都匀、兴义、毕节、铜仁等市充分利用区域中心城市的有利条件，围绕城市化和工业化相互促进的发展思路，在着力抓好城市建设同时，不断优化投资环境，大力发展工业和以旅游、房地产为重点的第三产业，经济保持平稳较快增长，城市面貌不断变化。

城郊型。如清镇、修文、息烽、开阳、遵义、水城等县充分利用距离大城市核心区较近的优势，主动承接中心城区的辐射带动作用，积极参与城市核心区的产业分工，在核心区实施“退二进三”战略中大力发展工业，发展都市农业、乡村旅游等产业，经济发展速度加快，经济实力不断增强。

工业带动型。有的县、市依托大企业带动自身发展。如仁怀市依托茅台酒集团、福泉县依托瓮福集团、盘县依托盘江矿务局、开阳县依托开磷集团、赤水市依托赤天化带动县域经济快速发展。有的依托工业园区带动自身发展。如玉屏县依托大龙工业园、龙里县依托龙里工业园、镇远县依托黔东工业园等加快资源集聚带动县域经济加快发展。有的依托优势资源开发、发展特色工业带动自身发展。如金沙、桐梓、纳雍、黔西、织金、大方、普定等县抢抓西电东送等机遇，加快煤炭资源开发和电源点建设，发展相关配套产业，经济实力得到较大提升；开阳、息烽、贞丰、松桃等县积极开发磷矿、金矿、锰矿、铅锌矿、重晶石等优势矿产资源，加快发展地方工业，有效促进了县域经济的发展。

特色产业带动型。荔波、赤水、雷山、施秉、黎平等县、市大力开发旅游资源，加快发展旅游业，带动第三产业和旅游商品加工业发展，探索县域经济发展新路子。罗甸、关岭等县积极利用气候、生物等优势资源，大力发展蔬菜产业，带动县域经济的发展。都匀、湄潭、凤岗、余庆等市、县充分利用自己的生态优势，大力发展茶产业，在全省县域经济发展中开辟了一条新

路。此外，还有不少县、市积极开发优势农业资源，加快农业产业化步伐，发展竹产业等，开发特色农产品；不少县通过种草养畜，发展畜牧业等，生态农业、生态畜牧业等特色农业成为县域经济发展中的一个亮点。

传统农业主导型。如沿河县、石阡县、江口县、印江县、望谟县、册亨县、从江县、榕江县、黄平县、道真县、赫章县、威宁县等发展经济仍以传统农业为主，一般种植业、养殖业占较大比重，发展生态农业有较大的潜力，需要在今后的发展中加大力度，探索新路。

三、我省县域经济发展中面临的主要问题及其原因

经过多年的努力，我省县域经济取得了长足的发展。但是，与全国平均水平和发达地区相比，还有较大差距。我省县域经济发展速度慢，产业结构不合理，发展能力弱，财政普遍困难，发展差距拉大等等。这些问题明显制约着我省县域经济社会全面协调发展。

（一）面临的主要问题

1. 县域经济水平低，发展速度慢

我省县域经济无论是经济总量、人均 GDP，还是人均财政收入，与全国、发达省市相比都存在较大差距。2008 年，我省县域生产总值平均规模为 28.9 亿元，人均生产总值 6820 元；县均财政一般预算收入 1.72 亿元，人均一般预算收入 387.6 元；2003 年全国 2100 多个县（市）县级生产总值平均规模为 28.2 亿元，人均生产总值为 5900 元；县均财政一般预算收入为 1 亿元，人均一般预算收入为 220.26 元；由此可看出，2008 年我省的相关数据与全国 2003 年的平均水平相当，我省县域经济发展水平落后全国县域经济平均发展水平至少五年。与本省核心城区比，县域经济发展速度也存在较大差距。解决县域经济发展水平整体偏低的问题仍是一个长期任务。

2. 产业结构不合理，调整优化困难

近年来，我省县域经济产业结构调整的力度不断加大，但多年形成的产业结构不是一朝一夕即能改变的。我省县域第一产业一直占有较高比重，

农业经济特征明显，效益农业、绿色农业、特色农业近几年虽有发展，但比重很少。第二产业发展相对滞后。县域工业大多是一些传统产业，生产规模小，技术和设备层次低，粗加工产品多，精加工产品少；经营管理粗放，以资源型产品和劳动密集型为主，产品附加值和质量标准低，资源浪费和生态破坏较为严重。第三产业发展滞后，以商业饮食业、公共事业、运输邮电业等传统服务业为主，新兴产业比重小，贵州县域三次产业构成中，第一产业比重为22.5%，比全国平均水平高8个多百分点。产业结构低度化，对县域经济具有明显的制约作用。

3. 内生性增长能力弱，需求拉动乏力

贵州县域财力不足一直困扰县域经济的发展。2008年，我省县域财政一般预算收入为134.28亿元，占县域生产总值的比重仅为6%，比全省平均水平10.5%低4.5个百分点，多数县财政入不敷出，靠国家财政转移支付维持工资发放和工作运转。同时，居民消费疲软，经济增长缺乏动力。2008年，全省县域实现社会消费品零售总额541.27亿元，人均消费1635.18元，相当于全省平均水平的61.11%。而且县域消费的产品主要是外地生产，消费对当地经济发展的拉动作用甚微。县域投资需求也面临困境。一是几乎没有能带动县域经济发展的大中型项目，小项目也不多。二是资金匮乏，不足以支撑投资的快速增长。三是投资主体单一，缺少外资和民间资本的介入。这说明县域经济发展的内生动力不足。

4. 发展不平衡，县域与城乡间差距拉大

一是从县域生产总值总量与农民人均纯收入看，2008年，我省县域生产总值总量最大的是盘县，为153.54亿元，最小的是万山特区，为4.6亿元。两者相差32.4倍。人均生产总值最多的是仁怀市为21315元，最少的是望谟县，仅为2624元，相差8.1倍。县域内农民人均纯收入最高的是清镇市，为4381元，是望谟县1945元的2.25倍。

二是从县域财政收入看，2008年，盘县的财政一般预算收入达12.07亿元，相当于雷山县一般预算收入的43倍，比排名最后10个县的一般预算收入总和还多。

三是从城乡居民收入看,2008 年,全省城镇居民人均可支配收入为 11758.76 元,农民人均纯收入只 2797 元,城市居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入比为 4.2∶1。如果再加上城市居民享有的医疗、住房、养老、下岗待岗等各项补贴因素,城乡居民收入差距就更大。不平衡发展不仅带来诸多社会矛盾,而且会对贵州经济社会的跨越式发展产生重大影响。

5. 县域工业化与城镇化发展落后

目前,我省很多县(市)仍以传统农业为主,至今尚未找到发展工业的有效途径。在现有的县域工业中,几乎全部是资源型产业和小企业,除少数县(市)外,缺乏科技含量高、对产业起支撑作用并能拉动县域经济发展的工业项目。在城镇化方面,中心城市带动力不强,县域城镇规模普遍较小,规划建设、基础设施、功能配套、环境质量等还存在诸多问题,农民进城的体制性、政策性障碍仍然没有得到消除,产业发展对城镇建设的带动作用不大,城镇化水平普遍较低。

(二)主要原因分析

1. 发展思路不清晰,短期行为较为明显

一些县、乡镇干部调整频繁,“一任班子一个调”,思路不稳定、不清晰,短期行为明显存在。有的县脱离实际,急功近利,热衷于做表面文章;有的缺乏自力更生精神,“等、靠、要”的依赖思想严重;有的思想观念落后,不能主动适应市场经济发展的需要,抢抓机遇意识不强,坐失发展良机;有的盲目决策,造成投资失误;有的不注重市场主体的培育和发展,使县域经济发展内生机制不健全。

2. 基础设施建设落后,制约县域经济发展

县域经济基础设施建设落后是制约贵州县域经济发展的重要因素之一。贵州是一个典型的内陆山区省份,虽然近年来全省县域以交通和水利为主的基础设施建设取得了较快发展,但由于自然与历史等多方面原因,贵州县域基础设施数量少、公路质量差,要素聚集能力不强。农村至今还有几百万人口尚未解决安全饮水问题,工程性缺水依然严重;石漠化治理与生态环境建设任务艰巨。县域基础设施建设的落后,严重影响了发展空间的拓

展与投资环境的改善，制约了县域经济的发展。

3. 投入严重不足，信贷支持乏力

多数县财政收入少，缺乏自我发展能力。2008 年，78 个县、市中有 28 个县财政一般预算收入不足 1 亿元，最少的雷山县仅 2802 万元。财政困难是多数县普遍面临的一个突出问题。2008 年，78 个县（市）全社会固定资产投资规模为 1001 亿元，占当年贵州全社会固定资产投资的 68.8%，县均固定资产投资规模为 12.8 亿元，仅相当于我省 10 个市辖区平均投资规模的 28.2%。同时，由于很多县发展项目少，发展空间小，难以得到更大的信贷支持。农村信用社历史包袱沉重，信贷支持乏力，难以满足县域中小企业和农民的贷款要求。固定资产投资不足明显制约着县域经济的发展。

4. 发展环境不够宽松，县级政府调控能力弱

有的县（市）由于制度建设滞后，透明度低，部门管、卡、压和“三乱”现象仍然不同程度存在，“门槛低、巷子深、陷阱多”和“筑巢引凤，关门拔毛”的现象时有发生。另一方面，随着工商、税务、土地等部门划归垂直部门管理，大量审批权上收，县级政府的职能与相关权限在很大程度上被弱化。审批权限的高度集中，使县域的项目审批时限拖长、办事效率低下，不利于县域经济的发展。

5. 工业和城市对县域经济反哺、带动能力弱

由于贵州工业化水平低，还处于初级阶段，城镇化率不到 30%，城镇化水平在全国处于挂末位置。在产业开发中以原材料生产为主，深加工产品很少，主要是生产低科技含量、低附加值的低端产品和初级产品，产业链条短，产业层次不高，导致配套产业、生产性服务业难以发展，就业空间小。这不仅制约了工业化、城镇化本身的发展，也使工业和城市对农业、农村的反哺能力和带动能力较弱，不利于县域经济的加快发展。

6. 县域经济发展的体制机制活力不强

符合市场经济发展要求的体制机制是区域经济发展活力的源泉。由于贵州改革相对滞后，“省直管县”、“扩权强县”等改革推进缓慢，体制机制方面还存在不少制约县域经济发展的因素。条块分割的行政管理体制造成责

权的不统一，特别是财权上收与事权下移等对县域经济运行的影响日渐凸现；城乡二元体制导致资源配置大量流向中心城市，制约了县域经济的发展；"扶强扶优"的产业政策与农村金融政策的缺陷制约了县域中小企业的发展；各类配套资金加重了县域财政负担；人事制度机制不活不利于调动县域人才积极性等等。这些体制机制方面的制约因素不改变，难以促进县域经济又好又快发展。

四、加快县域经济发展的思路和对策

（一）加快县域经济发展的思路

当前，加快我省县域经济发展面临着良好的机遇，具体表现为：全省经济在有效应对国际金融危机的过程中保持稳定较快发展，综合实力不断增强；国家实行重大政策调整和"工业反哺农业、城市带动农村"的方针，特别是实施的新一轮西部大开发将以更大的强度支持欠发达地区发展；建设社会主义新农村、全面建设小康社会给县域经济发展注入了新的活力；深化农村综合改革和扩权强县、省直管县等改革向纵深推进，有利于县市以改革促发展，增强县域经济发展动力；全省正在强力推进以县县通高速为目标的高速公路体系和贵阳通往周边各省会城市、连接全国各主要区域的高速铁路体系建设，极大地改善县域经济的发展环境和发展条件，将给县域经济发展带来无限的要素资源和市场空间资源。多方面机遇汇集，大环境、大背景发生了深刻变化，使县域经济进入加快发展时代。县域经济发展的潜力巨大、前景看好。

推进县域经济加快发展的基本思路是：以科学发展观为统领，紧紧围绕推进工业化、城镇化、市场化和农业产业化，紧紧围绕富民强县，进一步拓宽思路，更新观念，抢抓机遇，坚持"以改革促发展、以开放促开发、以创新促跨越"，进一步探索"欠发达、欠开发"地区县域经济发展的特点和规律；着力改善以交通和水利为重点的基础设施，着力加强特色优势产业开发，着力推进以改善民生为重点的社会建设；加快转变县域经济发展方式，实现发展成果

由最广大人民群众共享,促进社会主义新农村建设和全面小康社会建设。

围绕这一发展思路,以区域化、特色化、城镇化、工业化、市场化、城乡一体化为基本方向,选择适合县(市、区)情的科学发展路子,选择能支撑、带动县域经济发展的主导产业和支柱产业,构建县域特色经济;选择有利于形成产业集聚和人口集中的重点发展区域,着力营造能广泛吸引县外投资者和极大地鼓励县内全民创业的良好发展环境;打破行政区划,加快解决制约县域经济发展的体制机制障碍,扩大对内对外开放,加强区域合作,实现互利共赢。

(二)加快县域经济发展的对策建议

1. 着力加强以交通、水利为重点的县域基础设施建设

把加强基础设施建设,改善县域生产生活条件作为加快县域经济发展的关键,根据制定和完善规划,实行交通、水利、生态建设和石漠化治理"四位一体",整体推进,为加快县域经济社会发展奠定坚实基础。

(1)抢抓交通建设的历史机遇,加快推进以县县通高速为目标的高速公路体系建设。在各县,尤其是经济滞后县安排建设一批重大交通项目,大力实施通乡公路等级提升工程和通村油路建设工程,进一步加大农业科技园、农业产业基地、乡村旅游点等地公路建设力度,打通省际、县际断头公路,加快建设全省畅通、安全、便捷的交通运输体系。

(2)抢抓以水利建设为核心、包括生态建设和石漠化综合治理在内的"三位一体"规划和建设的历史机遇,确保从根本上解决县域工程性缺水问题。一是围绕我省水利设施落后、工程性缺水严重等情况,以提高水资源综合开发和有效利用、加快建立水资源供给安全保障体系和防洪抗旱减灾保障体系为目标,以解决农村人畜饮水困难和县域缺水问题、确保城乡安全用水为重点,加大项目倾斜力度,重点支持在县域建设一批水利枢纽工程和以"三小"为主的雨水集蓄利用工程,搞好病险水库治理,加快建设一批重点城镇水源性项目和防洪工程,完善现有水利工程配套设施,建成农村人口人均半亩以上有效灌溉农田。加强流域治理,建立有序、综合、循环利用水资源的长效机制,提高水资源利用水平和防旱抗灾能力。二是结合我省生态环

境脆弱、自然灾害频发等情况，加强生态建设和环境保护，增创生态环境竞争新优势。进一步加大植树造林、封山育林和生态保护工程建设的力度，大力推进绿色城镇化和乡村生态化，使经济系统和生态系统协调发展。三是完善规划，加大投入，抓好以石漠化为重点的生态环境综合治理；搞好饮用水源区、食品工业区、县城、重点镇的环境整治，从源头上控制污染对生态的破坏。加快发展农村沼气池，组织实施节能、节水和资源综合利用工程，加快推进资源节约型和环境友好型社会建设。四是大力发展生态经济，构建发展生态经济的基本框架，大力发展生态农业、生态畜牧业、生态旅游业，逐步形成与生态经济相适应的产业结构、增长方式、消费模式和体制机制。

(3)加大能源、通信基础设施建设。加快农村电网改造，实现城乡用电同网同价，切实落实支农优惠电价政策；积极开发农村小水电，搞好电力设施建设，以适应农村经济发展的需要。配套完善城乡公共服务设施，实施农村信息化建设工程，加强面向农村的广播、电视、电信等信息载体建设，加快实现村村通电话、通广播电视，进一步完善"农经网"，加速推进农村信息化。

2. 突出重点，分类指导，增强县域自我发展能力

(1)加大县域经济发展的政策支持力度。实行"抓两头，带中间"的扶持政策，在继续落实好扶优扶强政策，切实搞好经济强县建设的同时，着力加大对经济发展滞后县的政策支持力度，采取财政转移支付、安排专项资金等举措，支持滞后县加快培育特色经济、壮大龙头企业、发展中小企业和特色优势产业。从基础设施建设、产业开发、基本公共服务等方面，进一步采取有效措施，支持集中连片的贫困地区、革命老区、民族地区、边远地区经济社会加快发展，尽快缩小与其他地区之间的发展差距。积极推进基本公共服务均等化，加快县域公共服务事业的发展，让广大农民共享发展成果。在用地指标、用地审批等方面加大对县域发展的支持，推进县域工业化和城镇化的发展步伐。

(2)加大对县域经济发展的资金支持力度。在国家的支持下，加大对县域的财政转移支付，免除或减少相关项目发展配套资金，切实增加县域公共投入，加快县域基础设施建设、特色产业开发和公共服务体系建设。支持县

域进一步完善各类涉农资金和项目的整合机制，尽快改变过去那种撒胡椒面的做法，集中一切可用资源建设一批对县域经济发展有带动效应的大中型项目，充分发挥各种资金、资源的综合效益。完善农村金融政策，加大金融支持力度。加快在县域建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系，进一步加强金融服务网点建设，尽快消除金融服务空白乡，拓宽融资渠道，引导和鼓励更多信贷资金和社会投资投向县域经济。加快信用社管理体制和产权制度改革，鼓励农村信用社增资扩股，把信用社办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股的社区性地方金融机构，充分发挥信用社农村金融主力军作用。

(3)加大对县域项目建设支持的力度。紧紧围绕各地资源优势，优化生产力布局，突出发展的重点，实行分类指导，加快发展特色优势产业；建立项目向落后县倾斜的机制，采取项目倾斜、产业扶持、政策引导等举措，加快在落后县规划建设一批基础设施工程、民生工程、生态工程和重大产业建设项目，发展一批重点优势产业，形成一批优特产品，使各县依靠项目带动加快发展。

3. 大力发展特色优势产业，加快推进县域经济发展方式转变

(1)大力推进产业结构调整。一是在稳定粮食播种面积、提高粮食综合生产能力的同时，抓住国家实施新一轮优势农产品区域布局规划的机遇，扩大蔬菜、茶叶、油菜籽、烤烟、中药材、辣椒、精品水果等经济作物的种植面积，并根据不同区域特点，按照规模化生产、区域化布局、产业化经营的要求，建设一批特色农产品生产基地，形成优势突出的产业带、特色鲜明的产品。二是坚持把发展生态畜牧业作为调整农业结构的主攻方向，积极发展种草养畜，建设优质生态畜产品基地，积极推广优良品种，推广健康养殖方式，支持标准化规模化养殖，推动畜牧业向节约化方向转变，加快防疫基础设施和饲草料基地建设，突出抓好优质牛羊肉、奶制品和皮毛加工等主导产品生产，形成特色和品牌优势。三是适应绿色消费、安全消费的市场需求，充分依托资源、气候、土壤等方面的优势，大力发展生态农业、生态畜牧业，开发一批无公害食品、绿色食品和有机食品，突出贵州农产品的生态优势，提高农产品的市场竞争能力。

(2)大力推进农业产业化经营。以大中城市、尤其是泛珠三角为目标市场,抓好农产品深加工,延长农产品增值链条,推动农业结构调整和产业升级。按照“依法、自愿、有偿”的原则,建立农村土地流转制度,推进土地向种植能手、产业化企业集中。积极扶持种养大户,培育农业生产主体,使他们成为致富带头人;培植农业服务主体,建立健全产、供、销一条龙服务体系。大力发展农村服务业,进一步发展农村运输、餐饮、文娱服务及中介服务等,努力扩大农村服务业在农村经济总量中的比重。根据各地条件,着力培育一批产业支撑能力强、农户带动能力强、市场竞争能力强的骨干龙头企业,形成市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户的生产经营新格局。大力培育地方特色品牌,围绕特色优势产业,引导龙头企业根据市场需求抓好农产品开发、包装和宣传,进行规模化、规范化和标准化生产,推进“一县一品”、“一乡一品”、“一村一品”,提高农业综合商品率和农产品外向度,解决好民族地区千家万户生产与大市场需要脱节的问题。根据特色产业发展的需要,大力支持和引导农民专业合作社、农民专业经济组织、农民经纪人队伍加快发展,努力提高农业组织化程度,解决好农业产前产中产后服务的问题。

(3)积极实施工业强县战略。支持有条件的县发展一批有资源优势、有市场需求、关联度高、低污染、带动面大的工业项目,积极推进企业合理集聚、产业适度集群,延长产业链,扩大产业幅,提高产业竞争力和产品附加值。力求发展一个好的项目,造就一个大的产业,支撑一方经济,通过工业强县做大做强县域经济。

(4)加快发展以旅游为龙头的服务业。改造提升与人民生活密切相关的商品批发零售、住宿、仓储、运输、维修等传统服务业;配套发展中介、通讯信息等生产性服务业;积极发展潜力较大的房地产、物流、文化娱乐、教育医疗健身等新兴服务业,切实把服务业做活做大,进一步优化县域经济结构。发挥旅游资源丰富的优势,打好生态牌,进一步加强旅游景区、景点建设,改善旅游基础设施,大力发展乡村旅游,开展以“农家乐”为主题的民族风情游、农业观光游、农村休闲游等,形成经济发展的新增长点。

4. 加快推进城镇化建设,促进县域经济发展

(1)大力实施城镇带动战略。依托民族文化、旅游产业和生态环境优势,加快把县城和重点镇打造成富有地域特色和文化特色的城镇;选择部分城镇作为农产业集聚发展和市场建设中心,着力发展农产品加工业以及各类民营企业,做大城镇经济。建立多元化的城镇建设投融资体制,着力加快以路网为重点的城镇基础设施建设,完善城镇服务功能,积极营造创业和就业条件和适宜人居的环境;积极推进企业向园区集中,园区向城镇集中,农村人口向城镇集中,创造产业发展集聚效应,人口迁移集聚效应,加快推进城镇化进程。

(2)大力加强新农村建设。抢抓农村危房改造的机遇,集中和整合资源,加快改善农村面貌。一是加快城镇基础设施向农村延伸,扎实抓好农村"三通"(通路、通电、通水)问题,加快解决农民生产生活的条件。二是加大村寨建设和环境治理,切实解决居住分散、人畜混居、布局混乱等问题,积极治理农村面源污染、规模化养殖污染、水土流失和土地荒漠化,加快改善农村建设面貌,营造良好的人居环境。三是加强生态家园建设,大力开展农村植树造林、封山育林,加快建设农田林网、道路林网、庭院绿网,着力推进乡村生态化和绿色化,使农村保持山清水秀、人与自然和谐的生态环境。

5. 大力发展非公有制经济,着力推进经济结构的优化

认真贯彻落实省委、省政府关于加快非公有制经济发展的决定,坚持把非公有制经济作为县域经济发展的战略重点,积极鼓励民间资本参与县域经济发展,实现投资主体多元化。放宽非公有制经济市场准入领域,降低市场准入门槛,鼓励民间资本投资参股能源、交通、电信和供水、供热、供气等基础产业和基础设施领域建设。支持民营企业建立企业集团,规模化生产,加快发展壮大。进一步调整和优化所有制结构,大力支持非公有制经济通过收购、参股、控股等形式,参与集体企业、国有企业改制重组,发展形成一批龙头企业。保护非公有制企业合法的资本收入。鼓励发展劳动密集型、技术密集型、资源综合利用型和出口导向型非公有制企业,增强县域经济发展活力。

6. 加快完善市场体系,创造良好的市场环境

围绕特色产业发展的需要，以县城、中心镇、交通要道、特色产品集散地为重点，加快建立一批以蔬菜、水果、辣椒、中药材等农产品为主的批发市场、专业市场和集贸市场，建设一批物资集散中心、物流园区和现代物流基地，构建比较完善的特色产品产销市场体系，形成产地市场、批发市场和终端消费市场相衔接，农资供应、产品销售相配套的市场网络。大力发展贮运保鲜业，积极推进重点物流节点、农产品冷链系统和生鲜农产品配送中心建设，建设农产品直接采购基地。积极开拓与区域性大中城市、大市场的联系，瞄准大市场的需要，发展特色优势产业和订单农业，为特色产业发展提供相对稳定的市场。加强农村商贸流通建设，合理规划建设农产品批发交易市场，形成规范有序的农产品流通体系。大力实施“万村千乡市场工程”，推进新型农村商业业态，不断增加乡村中心超市和便民商店。把交通建设与农业特色产业基地建设、农业信息化建设、农业产业化建设、城镇建设有机结合起来，以大交通促进农业产品大流通，以大流通促进农业大发展。

7. 深化改革、扩大开放，进一步释放加快发展的活力

（1）深化县域经济管理体制改革。进一步转变政府职能，把不该管、管不好的事务交给市场、企业、社会，充分发挥市场配置资源的基础性作用。加快推进扩权强县和省直管县改革进程，赋予各县更多的发展自主权。积极推行以县为单位整合项目和资金的办法，提高资金的使用效率。积极发展农村土地市场，创新土地流转制度，探索土地与项目结合的多种方式，促进农业产业化。进一步深化集体林权制度改革，建立林业发展和林农增收的长效机制。加快推进农村人口合理有序向城镇流动的相关制度改革和配套政策的制定实施，为扩大农民进城务工创业、实现农民变居民提供制度和政策支持。

（2）大力推进县域经济对内对外开放。实行公平的市场准入原则，积极保护各类市场主体实施更加开放的政策，加强与大中城市的经济联系和合作，坚持用好的项目、优势资源招商引资，着力打造亲商、引商、爱商、容商、助商的良好环境，并把招商与选商结合起来，提高招商引资的质量和水平；坚持以开放促开发，以开发促发展，坚持走出去、请进来，加快发展外向型经

济，扩大发展空间，增强发展的能力。

8. 加强人才队伍建设和科技创新，为县域经济发展提供人力支撑和智力支持。

（1）坚持优先发展教育。提高“普九”质量，巩固“普九”成果，扩大农村学生“两免一补”的标准和范围，提高中小学公用经费标准。进一步扩大高中招生规模，在有条件的地方加快普及高中教育。加强农村寄宿制学校建设及学校食堂建设，加快改善学生生活条件。加强农村中小学教师队伍建设，提高教师教学水平。大力发展农村职业技术教育，形成多层次、广覆盖的职业教育网络，提高初高中毕业生升学和接受职业培训的比例，加快培养一大批高素质劳动者。

（2）加强人才队伍建设和人力资源开发。牢固树立人才资源是第一资源的观念，加强以党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才“三支队伍”为重点的人才队伍建设，鼓励和引导大学毕业生到农村创业，组织科技人才到基层开展科技服务。积极开发乡土人才，建立专项资金对农村初、高中毕业生进行技术培训，为发展县域经济提供人才支撑和智力支持。

（3）大力加强农业科技创新和推广。围绕特色优势产业发展和特色农产品开发的需要，大力推进农业科技创新和应用。扎实抓好优良品种推广、农产品加工关键技术和质量安全与标准化生产技术的应用，推广应用农业先进适用技术，推进农业标准化、生态化、品牌化生产，积极用先进技术改造传统产业，推进企业运用新技术新工艺，提高农业科技水平。创新农业科技推广服务机制，加快构建农业科技开发和技术服务体系，积极实施科技富民强县计划，大力开展“科技入户”工程，建立农业科技示范基地，强化龙头企业和农民专业合作组织在科技推广中的积极作用，发挥科技在县域经济发展中的引领作用。

（调研组成员：
王礼全　梁贵钢　张绍新　陈文福
何　芸　张物现　帅　畅）

深化贵州省县域经济管理体制改革研究

王翰武

中共十一届三中全会以来，县域经济管理体制改革逐步展开和深化，有力地推进了县域经济的发展，促进了农民增收。但在进一步改革和发展中也遇到新的问题，需要根据新情况，加强研究和探索，继续深化改革，努力推进县域经济的科学发展，实现新的跨越。

一、县域经济管理体制改革逐渐深入，推进了县域经济发展

县域经济管理体制改革是解放和发展县域生产力，推进县域经济发展和社会进步的核心和保障。在长期的计划经济体制下，实行统收统支、统购统销、自上而下的统一管理。在改革开放初期，县域经济管理体制改革是伴随着农村和城市经济改革展开的。以 1978 年初关岭县顶云公社的"定产到组"为标志，贵州省县域经济改革逐渐深入，到目前大致经历了四个阶段，有五个突出的亮点。

（一）县域经济管理体制改革的四个阶段

第一阶段：改革试验探索阶段（1978～1984 年）。主要特点是：改革从农村探索并突破，逐步向城市迈进。在贯彻落实党的十一届三中全会精神的推动下，推行了以家庭联产承包为基础的统分结合的双层经营体制。1983 年 7 月，省委召开我省第一次农村综合改革工作会议，明确 10 个县（市）为农村综合改革试点，开展取消人民公社体制、建立乡（镇）政权和村组基层组织的改革。1984 年，完成了全省农村政社分开、建立乡（镇）政府的工作，开展了以实行包干财政上交、粮食征购和主要农副产品收购的"三大包干"为

主要内容的县级综合体制改革，取消了长达30年之久的农产品统购统销制度，逐步放开了大多数农产品经营，逐步构建了新的农产品价格管理体制和农产品流通体制，初步形成了以公有制为主体、多层次、多形式、多成分并存的农村经济体制的新格局，农业农村经济步入了快速、持续、健康发展的轨道。

第二阶段：改革全面展开阶段（1984～1992年）。贯彻落实党的十二届三中全会精神，转向以城市改革为重点，以企业改革为中心环节，全面推进建立有计划商品经济体制的改革，从而在县域国营工商企业掀起了承包、租赁、放权让利等多种形式的改革，相应推进计划、价格、财税等改革，由市场调节的商品和价格逐渐增加。1985年，中共贵州省委、省人民政府下达了《关于继续改革农村经济管理体制，促进农村经济翻番的意见》，要求发展多层次、多渠道、少环节、全开放的新型市场。从1985年起改革农产品流通体制，取消了实行30多年的农副产品统派购制度，为农业和农村经济发展注入了新的活力。1987年7月湄潭县被国务院批准为全国农村改革试验区；同年7月，国务院批准遵义、安顺、毕节、兴义、平坝、都匀等14个县（市）列为对外开放县；1988年4月原县级安顺市被省委、省政府批准为“深化改革，促进多种经济成分共生繁荣，加快发展”试验区，1988年6月毕节地区被国务院批准为全国开发扶贫试验区。在全省各地坚持集体所有制和家庭承包经营责任制的同时，乡镇企业在各县突起，个体、私营经济得到发展，农村二、三产业日渐繁荣，逐渐形成了多种经济成分和多种经营形式共同发展的新格局。

第三阶段：构建社会主义市场经济体制阶段（1992～2002年）。党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制改革目标，以国有企业改革为重点，以企业产权制度改革为突破口，探索建立现代企业制度，培育和发展统一开放、竞争有序的市场体系，各方面的改革加速推进。1994年后加强了中央和省的财税、金融、产业、项目审批等宏观经济调控权，加上深化农业、农村和国企改革，加强了市场机制配置资源的作用，县域经济管理权逐渐缩小。这一阶段，在“抓大放小”国企改革方针指导下，县域国有工商中小企业

约76%进行了改革改制。1995年中共贵州省委、省人民政府下发了《关于加快县域经济发展的决定》和《关于扩大周边县若干管理权限的意见》，提出发展县域经济"统筹规划，分类指导"的总体设想，把全省的县分为四类并提出了发展具体目标和发展重点方向；对我省32个周边县下放、放宽项目审批权等11项权力。1996年各县开展精简机构、提高办事效率的机构改革；探索"以奖代补"的财政补贴改革。1997年开始第二轮农村改革试验，试点县增至11个，加上湄潭、毕节2个试验区，共13个试验试点单位。1998年，全省开展了以"强化所有权、明确发包权、稳定承包权、搞活使用权"为主要内容的第二轮土地延包工作。1998年，贵州省在全国率先提出要加快推进以县城为重点的小城镇建设。为了进一步加快我省县域经济发展，1999年，按照"一手抓导富，一手抓扶贫"的工作思路，选择条件较好的20个县开展经济强县建设。2001年，全省第三轮农村改革试验试点启动，试点县将原有11个县调减为7个县，加上湄潭、毕节2个试验区，共9个试验试点单位。农村税费改革于2001年在湄潭、铜仁、贵定三县（市）进行试点的基础上，2002年在全省全面铺开。

第四阶段：社会主义市场经济体制完善阶段（2002年以来）。以完善社会主义市场经济体制为目标，以科学发展观为指导，按照"五个统筹"和构建和谐社会的要求，推进县域机构和撤乡并镇改革、行政审批制度和公共财政管理体制改革，转变政府职能，政府的社会管理和公共服务职能进一步加强；西部大开发和农村改革向纵深推进，农村基本经营制度进一步巩固，开展社会主义新农村建设；深入推进财政、税收、投资、价格、外贸、就业、社保等各项配套改革，农村养老、医疗和城乡最低生活保障改革取得重大突破，全面攻坚农村"两基"教育，在改革的重要领域和关键环节上取得了新进展，为加快县域经济又好又快发展提供体制保障。锦屏县深化集体林区林业体制改革的经验，被中央、国务院《关于加快林业发展的决定》〔2003〕9号文件吸收。2004年和2008年相继开展第二轮、第三轮经济强县建设。2005年，省委、省政府在全省范围内全部免除农业税。2008年"乡财县管"财政管理方式改革在全省推开。2006年启动实施了集体林权制度改革试点和支农资

金整合试点，目前，省级支农资金整合试点县达到9个。2007年稳步推进以“三改革一化解”为主要内容的农村综合改革，在稳定农村土地承包权、依法保障农民权益的基础上，稳妥规范地推进农村土地流转。在深化农村金融改革方面，进一步完善农村信用社法人治理结构，加快发展农村小额信贷业务，探索建立农户和农村中小企业贷款担保基金或担保机构，引导农民规范发展资金互助组织，启动政策性农业保险试点。2008年启动第四轮农村改革试验试点工作，共涉及全省13个县(区、市)，主要围绕统筹城乡发展、建设生态文明、加快农业产业化经营、深化财政体制和农村金融改革等五大主题进行改革和试点，以县为改革试验主体，各自明确了具体的试验方向和布局。

(二)改革的五个亮点

一是顶云公社的“定产到组”。1978年3月，关岭自治县顶云公社16个生产队试行“定产到组、超产奖励”的生产责任制。推行的结果，当年粮食得到了大面积增产。同年11月11日，《贵州日报》第一版以整版篇幅加编者按报道了这一事件，在全省引起了巨大反响。中共贵州省委审时度势，因势利导，在全省有计划、有步骤地推行定产到组，在当时全国是比较早的。1980年中共贵州省委《关于放宽农业政策的指示》(省发[1980]38号)文件中正式明确在全省实行“包干到户”的农业生产责任制形式。以“包干到户”为主要形式的家庭承包责任制很快在全省推开，当年实行的生产队在90%以上。贵州在全国较早地推行以“包干到户”为主的家庭承包责任制，极大地调动了广大农民的积极性，解放了农业生产力。

二是湄潭县农村改革试验区。1987年，湄潭县经国务院批准，列为全国首批农村改革试验区之一，主要探索土地制度建设和农村税费改革。土地制度改革建设试验其核心是“增人不增地、减人不减地”，将土地承包经营权定为30年不变，这一重大成果纳入中央1993年的11号文件之中，在全国推广。湄潭试验区在随后承担的全国及全省农村税费制度改革试验中，同样取得了成效：透明度高，税费收取规范，避免了收取的随意性，并使之制度化；农民有了“定心丸”和“明白卡”，有稳定感；促进了粮食购销体制改革，征

收管理方便易行，保证了国家粮源，减轻了利息负担；便于操作，“一道税费一次清”。农业部2000年1号文件指出，湄潭试验区的成果“为中央制定全国性的税费改革试点方案起到了重要的参考作用”。在税费改革试验中试行的“均衡减负，户户减负”的政策，写入国务院〔2003〕12号文件。

三是安顺多种经济成分共生繁荣试验区。在时任中共贵州省委书记胡锦涛同志的指导下，1988年4月，省委、省政府正式批准在原县级安顺市建立“深化改革，促进多种经济成分共生繁荣，加快发展”改革试验区。实行择优择重，有偿滚动扶持企业的办法，这就是曾被省内外所肯定的“依法征税，建立基金，择优扶持，记国家股，暂缓分红或分红再投入”的政策。试验区建立后，在发展非公有制经济方面大胆进行了超前探索和率先实践，初步实现了国有、集体和非公经济多种经济成分共生繁荣。从1991年至1997年安顺试验区实施了第二轮改革。这一轮改革试验中，改革的基本任务是建立新的经济体制和新的经济运行机制，在以公有制为主体的基础上，实现多种经济成分共生繁荣，发展了社会生产力。试验成效显著，到1997年，非公有制经济在安顺试验区获得了快速、健康的发展，个体、私营从业人员19353人，相当于每11个城镇人口中，就有1人从业于个体、私营经济。1998年至2008年的10年时间里，安顺改革试验区进行了第三轮改革。在此期间，2000年安顺地区撤地设市，实行市管县体制，原县级安顺市改为西秀区，并将试验区试验范围扩大到全市。

四是“以奖代补”的财政补贴改革。针对不少县基本工资不能按时发放、拖欠工资的面越来越大的情况，从1996年起，贵州实行“以奖代补”的政策，即通过省财政对县级财政的转移支付，对保工资难、保运转难的县，以工资发放和机构运转的基本支出需要为财政补助的依据，按各县每年可安排的财力测算，其差额部分由省、市（地、州）财政以借款方式年初下达到县，年终决算，对实现当年财政收支平衡、不拖欠工资的县，省、市财政将借款转作奖励；对财政建设起色不大，当年出现财政赤字，仍拖欠工资的县，则仍作借款处理。有奖有罚，使县级财政既有动力，又有压力。这一重大措施解除了县委、县政府的后顾之忧，极大地调动了增收节支的积极性，有力地推动了

全省财政建设工作和县域经济的发展。贵州的实践，探索出了穷省理财的一条新路子。

五是经济强县建设。1999年，省委、省政府出台《关于建设经济强县的实施意见》，实施“非均衡推进”。本着进一步放宽县级管理经济的权限，按照先予后取、放活促强、讲求实效的原则，选择20个县进行第一批经济强县建设试点。对试点县，在计划调节、劳动工资、干部人事、工商行政、资金调解等方面赋予市、州、地级管理权限，赋予在外商投资、行政机构设置和编制确定方面一定的自主权。从2004年起到2007年进行了第二轮试点。从2008年起至2010年开展的第三轮试点，增加到27个县，在前两次扩权的基础上，进一步扩大经济管理、项目建设、对内对外开放、财政支持、金融支持、领导班子和干部队伍建设等方面的权限和政策支持。试验结果，这些试点县经济大发展，到2008年，27个建强县生产总值达到2193亿元，占全省经济总量的65.8%；税收总收入达到223.57亿元，比2007年增长23.5%，占全省县级总额的66.7%；人均地方税收收入为636元，比全省县级平均的392元多244元；城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入高于全省水平。为以后的“扩权强县”和“省直管县”的行政管理体制改革探索出一条路子。

县域经济管理体制改革，有力促进了经济的发展和社会进步，2008年，全省(不含市辖区)县域经济实现增加值2341亿元，占全省的68.5%，人均生产总值7102元；城镇固定资产投资1001.07亿元，占全省的68.8%；规模以上工业增加值679.03亿元，占全省的65.5%。2008年，贵州县域人均生产总值为6820元，比上年增加了1287元，人均生产总值超过万元的县、市达14个。

二、县域经济管理体制存在的问题

我省县域经济管理体制改革有力推进了县域经济的发展，但随着经济社会的发展，县域经济发展所面临的体制约束和存在的问题，在一定程度上

又影响了县域经济的进一步持续发展和社会的进步。主要问题有：

(一)公共服务责任增大与经济管理权弱化的矛盾突出

三十年社会主义市场经济体制取向的改革,取得极大的成效。一方面是缩小了县级政府对经济的直接干预和管理权,增强了市场配置资源的份额,提高了办事效率和微观经济运行效率;另一方面推进了经济的飞速发展,提高了人民的生活水平和期望值,要求政府提供公共服务的呼声和诉求增大。新时期,国际国内经济社会发展形势复杂,对环境、生态、健康、公共服务的要求越来越高。尤其是我省欠发展和贫困县,生产力落后和人民日益增长的物质文化需要之间的矛盾突出,当地人民群众要求政府加快经济发展、提高收入水平和享受公共服务的愿望及呼声强烈。政府经济管理体制不顺和职能弱化与要求加快发展和提供更多公共服务的矛盾,在一定程度上影响了县域经济的持续快速发展。

(二)经济管理体制与行政管理体制的矛盾突出

在加强宏观调控和市管县的行政体制下,县级政府职能逐渐弱化,对经济的调控能力越来越弱。在加快发展、保护环境、提高群众收入和维护稳定方面,县级政府的责任和压力也越来越大。从而出现县级政府争取发展项目和遇到经济社会发展中的难题时,缺乏相应的管理和调控手段。地区一级政府(地级市、州)和行署(地区行署从法律上是省级政府的派出机构,但在运行中,包括所设部门在内,均有实际的经济社会管理和审批或核准权,省级政府及部门需报批的项目县级政府都得要通过行署批转,省到县的项目资金要通过行署)管县的体制,导致地(市、州)县之间产生利益博弈。在办理许多经济社会事项上,都要经过地(市、州)级政府,从而增加了一个层次,使得行政管理、行政审批层次过多,隶属关系复杂,管理半径过长,浪费了时间,增加了办事和运行成本。有些地(市、州)为自身的发展,有时还截留上级政府给县(市)的经济补助。税务、工商、质量技术监督、国土等一些部门实行垂直管理体制,弱化了县级政府调控经济社会发展的手段和能力,垂直管理部门在服务县域经济社会发展中也产生了一系列工作不顺的问题,造成了县域经济行政管理体系的不完整。

（三）财政体制和金融体制的制约

上世纪90年代中期以来，中央和省通过加强宏观调控，调整财税体制，集中了地方财税收入部分，加重了地方财政平衡的压力。尽管中央和省对财政入不敷出的县，通过财政转移支付、专项补贴等措施，最低水平满足县级的财政开支，但事权和财权的失衡，一定程度影响了县域的改革和发展。

县域经济发展还受到金融的极大制约，农村金融仍存在金融资源分布不均、金融服务功能弱化、金融资源边缘化、信贷贡献度低等问题。近几年，中央和省委、省政府出台了许多从金融上支持中小企业和农村农业发展的政策措施，但是在实际工作中，由于国有商业银行在深化改革中逐步撤并分支机构，上收信贷管理权限，使县域金融体系趋于萎缩，目前所形成的金融体制、金融政策和金融环境极不利于县域经济尤其是欠发达地区的经济发展。农业和中小企业，大多不符合国有商业银行严格的贷款发放条件，也是造成农村资金流向城市，小城市流向大城市，不发达地区流向发达地区的原因之一。就是直接服务于"三农"的农村信用社，在县域经济加快发展巨大的资金需求面前，也显得势单力薄。而且农村信用社为自身的利益和发展考虑，投向个小利薄的农业和小企业积极性也不高，而且利息也比国有商业银行要高，使本身就穷的农户和加工小企业增加了融资成本。

（四）县乡机构设置不合理，职能转变不到位

改革开放以来，进行了几次县级机构改革，精简机构和人员，但很快就出现反复。目前省和部分市、州再一次进行了机构改革，而县一级还未全面展开，机构和人员多、设置不合理、职能不到位和越位错位、忙闲不均、人浮于事、办事效率低的状况较普遍。同时行政权力监督机制尚不健全，行政权力运行不规范，滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在，有的领域还相当突出。这些问题，不仅直接影响了政府全面正确履行职能和政府的威信，还制约了县域经济社会的发展。

三、进一步深化改革，推进县域经济发展新跨越

（一）明确县级政府的职能及事权，形成权责相对统一的体制

县域经济是整个国民经济的基础环节，处于行政管理和政策落实的前沿。因此，县级政府职能发挥得好与坏及事权的大与小，不仅关系到县域经济的发展，同时对整个国民经济的发展也起着不容忽视的影响。市场经济条件下的政府职能主要在四个方面：经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。一般而言，凡是在县域的经济活动，县级政府就应管理、监督、指导、服务。但在社会主义市场经济条件下，应由市场调节的交由市场调节，政府不要直接参与和干涉企业主体的经营活动。政府对经济管理主要是制定经济、土地和资源利用规划和其他子规划、有效组织、依法收取税费、节能减排、土地和资源利用、生态环境、维护市场秩序，对生产和食品卫生的安全进行监督管理，同时通过相应的措施指导产业发展，开展有利于市场经营活动主体的服务和公共服务。因此，省、市（州）县政府及行署要结合实际，在全面履行职责的基础上，突出各层级政府履行职责的重点和各自应承担的责任，形成全面衔接、分工合理的职能体系。把应由市场调节的放给市场及企业，应由县级党委政府管理的事，逐渐下放给县级，做到不缺位、不错位、不越位，使县级党委政府更加有效地加强对县域经济社会事务的统筹协调，更加注重社会管理和公共服务，着力解决民生问题，强化执行和执法监管职责，增强处置突发公共事件和社会治安综合治理的能力。

（二）以财政改革为突破口，逐渐深化县域经济管理体制改革

从目前行政体制和行政体制改革推进的情况来看，想一蹴而就地将省级部分管理权越过市（州）级政府和行署直到县还存在许多问题和障碍，可能会造成一定的混乱。可以按照财政部的改革目标要求，从省直管县财政入手，在试点的基础上制定相应的方案和程序，逐步展开，到 2012 年全面推进。在财政体制调整过程中，应根据事权和财权对等原则，明确各级政府的事权。提高县级收入分成比例，充实和增强县级财政实力。积极向国家争

取降低农业产业化和农村商贸服务业税赋等政策，提高矿产资源税率和矿产资源补偿费标准，扩大县域在资源开发收益分配格局中的比例，增强县域经济的自我积累和发展能力，并落实与事权相适应的财政支出。加强监管和政务公开，增加财政收支的透明度。对经济薄弱县，应继续加大上级财政对基层的转移支付力度，制定新增增值税省留成部分全额留给县级使用的特殊政策。要采取切实措施，努力化解县乡村债务。今后涉及统筹城乡发展项目，应量力而行，区别对待，对经济欠发达的县取消资金配套，或者视实际财力，逐步实施，杜绝新增债务的发生。

同时，选择经济基础较好、条件成熟的县，将涉及市场准入、企业投资、外商投资、资金分配和管理等方面的部分内容，由县（市）直报省审批（审核、核准）；以前由市或地区行署审批（审核、核准）的直接放给县。在试点成功的基础上逐渐增加项目内容和增加试点县。对列入经济强县的县（市），可在原来已下放的经济管理权的基础上，再将原市和行署管理的权扩大下放到县，作为经济管理权一步到位的第一批试点。

（三）以行政管理体制改革为中心环节，进一步深化县域经济管理体制改革

县域经济发展快慢的程度，决定着全省经济社会发展的规模和水平。我省县域经济发展滞缓的主要原因是活力不足、动力不够，而制约其活力和动力的主要因素之一是现行的管理体制及其运行机制。必须加大改革力度，以有利于增强县域发展活力为标准，以行政管理体制改革为中心环节，以推进政府职能转变为主线，着眼于减少管理环节、提高行政效率、降低行政成本，不断强化县（市）政府经济、社会管理和公共服务职能，建立起一个“决策科学、分工合理、执行顺畅、运转高效、监督有力”的县域管理新体制，推动县域经济社会发展实现新跨越。

在推进省直管县财政体制改革试点过程中，探索以县域扩权为突破口，稳妥推进行政管理体制改革，不宜操之过急。行政管理体制改革重点是探索省直管县体制，建议分三步走：一是选择综合实力较强、城镇布局较合理、发展潜力较好的两三个不属市府或行署所在的县级市和一个县（最好在经

济强县)进行省直管县试点,按照“责权统一、重心下移、能放都放”的总体原则,对试点县下放相当于地级市(行署)的管理权限,赋予县(市)包括经济、社会事务、干部人事等方面的管理权,直接由省管理和指导。二是在总结第一批试点的基础上,扩大试点范围,选择10多个不同经济基础的县(市)开展省直管县的扩权试点。所选择的10多个县应包含经济好的、一般的和贫困县,这才具有代表性。同时在总结第一批试点县经验的基础上,对第一批试点开展地级市或行署与县(市)解除行政隶属关系,实现省直管县的行政体制的试点,并建立相应的运行机制和管理体系。通过试点,了解扩权过程中产生的新的矛盾和问题,逐步积累经验,提出下步推开的方案。第三步,通过三、四年的试点实验后,按照中央的要求和部署,根据我省试点的情况,择机在全省逐渐推开。除中央专门有安排外,省直管县试点暂不宜在少数民族自治州所辖的县(市)进行。

(四)探索创新金融体制,扩大县域金融有效供给

金融和资本市场不发达,信贷和资金短缺是制约我省县域经济发展的重要因素之一。因此,要探索创新金融体制,支持县域经济发展。一是对县域采取区别对待信贷政策,优化信贷结构。不断创新信贷品种,积极对县域优势产业和特色产业提供信贷支持,增强这些产业带动辐射效应,通过引导贷款流向促进经济结构调整。二是完善管理体制,奠定县域金融服务基础。推进国有商业银行改革,打破现有的管理模式,结合欠发达地区县域经济落后状况,增设分支机构,适当下放贷款权限,降低信贷标准,提高基层行核定的贷款额度,更好地服务县域经济。积极推进邮政储蓄银行信贷业务发展力度,将更多信贷资金投向县域经济。三是进一步改革和完善农村信用社,放宽民间资本进入金融领域的限制,积极发展中小企业贷款担保机构、农村小额贷款公司以及农村银行,争取组建更多的县级地方性商业金融机构和非金融机构,创新适应县域经济融资要求的金融产品体系。

建立和完善政策性与商业性相结合的农业保险体系。通过各种形式和手段,宣传农业保险的重要性与普惠性,增强农民的保险意识。建立大农业保险体系,加大各级财政对农业保险的支持力度,实现农业保险的普惠发展。

（五）以不断深化推进县域经济持续发展、群众增收为目的改革

以扩权强县为突破口，进一步深化县域经济管理体制改革，其目的是通过推进工业化、城镇化、农业产业化，增强县域经济发展活力，提高县域经济的竞争力，提高县域的公共服务水平，提高县域群众的生活水平和生活质量。一是以农民增收为目标。坚持把"三农"工作放在首位，稳定和增加粮食产量，加强开发扶贫工作；调整农业结构，加大初级农产品的加工转化力度，培育农产品的现代流通方式，促进农产品产销一体化经营，积极发展农村二、三产业，加大以工促农、以城带乡的力度。二是积极推进新型工业化。要充分利用当地县域丰富的人力资源和能源矿产、生物、旅游资源，大力发展具有特色和竞争力的工业、旅游业及服务业，并创造条件发展高新技术产业。正确处理发展高新技术产业和传统产业、资本技术密集型产业和劳动密集型产业的关系，发挥劳动密集型产业的竞争优势。三是拟定具体的政策措施，扩大引进省内外社会资金投资渠道，鼓励民间投资，大力发展非公有制经济，扶持中小企业发展，扩大就业面。同时，走节约型和集约化生产经营道路，推动产业结构升级，在发展中，加强资源和环境的保护，节能减排，发展循环经济和绿色经济。四是加大交通水利等基础设施建设和提高公共服务水平。以改善民生和提高人的素质为目的，增加对县域社会保障、卫生、教育、住房、文化等方面的支出，扩大公共服务，提高城乡居民的养老、医疗保障和文化水平。加快小城镇建设，在县域行政区内应当尽快统一城镇和农村户籍，消除对农民的户籍限制，统筹县域城乡社会保障，提高县域城镇化水平。

进一步推进贵州经济强县建设对策研究

王习怀

贵州省现有县级行政单位 88 个，其中市辖区 10 个，县（自治县）67 个，县级市 9 个，特区 2 个。除市辖区以外，属于县域经济范畴的共有 78 个县（市、特区、自治县），占全省县级行政单位的 88.6%；2008 年县域人口 3516 万人，占全省的 89%，是全国县域经济地区生产总值比重和县域人口比重均为最高的省区之一。从总量看，城区经济和县域经济地区生产总值都不大，从结构看，既要着力提高城区经济和城区人口的比重，又要着力降低县域经济和县域人口的比重。按照区域经济发展理论，城市的地区生产总值和人口数量与发达程度成正比，县域的地区生产总值和人口数量与发达程度成反比，因此，我省还处于城区经济与县域经济发展双重滞后的状态，在推进区域经济社会发展中，面临着既要加快城区发展、又要壮大县域经济的双重任务。

一、县域经济发展的探索和建设经济强县的实践

强省之基在于强县。中共贵州省委、省人民政府高度重视县域经济发展。改革开放尤其是邓小平同志发表南方谈话以后，先后出台了一系列促进县域经济发展的政策措施，形成了“一手抓扶贫，一手抓促强”的工作格局。

20 世纪末，在全省开展解放思想大讨论的基础上，省委、省政府于 1995 年下发了《关于加快县域经济发展的决定》（省发〔1995〕24 号）和《关于扩大周边县若干管理权限的意见》（省发〔1995〕30 号），1996 年初下发《关于加快

经济发展进一步做好财政工作的意见》(省发〔1996〕2 号)。

为了进一步加快我省县域经济发展,省委、省政府 1999 年出台《关于建设经济强县的实施意见》(省发〔1999〕8 号),明确提出实施“非均衡推进”的发展战略。进一步放宽县级管理经济的权限,使县具备统筹县域经济发展、协调部门关系所必须的权利和责任,遵循“先予后取、放活促强、讲求实效”的原则,积极建设第一批 20 个经济强县。具体提出 15 个方面的支持性政策措施,在计划调节、劳动工资、干部人事、工商行政、资金调解等方面,将市(州、地)级管理权限赋予建强县(市、区),赋予在外商投资、行政机构设置和编制确定方面一定的自主权。随后,省直 11 个部门(省委组织部、人事厅、财政厅、省计委、经贸委、贸易合作厅、劳动厅、国土厅、地税局、综治办、人行贵阳中心支行)相继出台支持建强的配套政策措施,对建强工作给予积极支持。2000 年,省委、省政府在《关于实施西部大开发战略的初步意见》(黔党发〔2000 年〕9 号)中,提出到 2010 年把我省三分之一左右的县建成经济强县的目标。

经过第一轮建强 4 年实践,省委、省政府于 2004 年下发《关于进一步推进经济强县建设的意见》(黔党发〔2004〕6 号),提出第二轮经济强县建设从 2004 年起到 2007 年,第三轮从 2008 年起至 2010 年,并在扩大经济管理权限、项目建设、对内对外开放、财政支持、金融支持、领导班子和干部队伍建设等方面对经济强县建设进一步给予政策支持。2007 年省十次党代会提出:把搞好搞活县域经济作为统筹城乡发展的有效途径,按照“责权统一、重心下移、运转协调、能放都放、依法合规”原则,完善扩权强县的政策措施,从经济社会管理方面探索省直管县的改革试点,提高县域行政区划设置的科学化水平,增强县级统筹发展能力和自主发展能力,建设一批经济强县。

2008 年,省委、省政府召开全省建设经济强县工作会议,认真总结第二轮建强工作经验,表彰了全省第二轮经济强县(市、区),对第三轮建强工作进行部署。提出从 2008 年到 2011 年继续推进第三轮经济强县建设,扩大建强县规模到 27 个县(市、区),加大建强支持力度,继续扩大经济管理权限,

实行项目建设倾斜,增加财政贴息支持额度,加大金融支持力度,支持扩大对内对外开放,采取经济的、行政的、市场的等多种手段,多管齐下,力求发展;按照科学发展观的要求,在强调经济又好又快发展的同时,更加注重民生,更加注重人与资源、环境的协调和社会和谐发展,对经济强县建设工作考评除继续强调经济增长速度外,还进一步加大人均指标、环境保护建设以及劳动和社会保障指标的权重,以此对经济强县建设工作进行科学合理的评价。

二、经济强县对全省经济社会发展的贡献

(一)西部大开发的"排头兵"

首轮建强正值我国加入世贸组织、迅速融入世界经济体系、完善社会主义市场经济体制、实施扶贫攻坚和西部开发的关键时期。面对我省经济总量小、人均水平低和加快发展的艰巨性、紧迫性尤为突出的客观现实,各建强县抢抓世纪之交难得的历史机遇,千方百计实现经济快速增长,促进了全省经济加快发展。2002 年 20 个建强县(市、区)地区生产总值合计为 752.86 亿元,4 年年均增长 11.2%,高于全省年平均增长速度 2.5 个百分点;财政总收入合计 63.03 亿元,4 年年均增长 18.1%,高于全省年平均增长速度 4.7 个百分点。两项指标绝对值占全省地区生产总值和县级财政总收入的比重分别由 1998 年的 57%、51% 上升到 64%、58%。建强县人均地区生产总值 6510 元,是全省人均水平的 2.06 倍。同时,基础设施建设加快,发展环境明显改善;经济结构调整起步良好,区域经济布局逐步趋向优化,20 个建强县(市、区)三次产业的构成比为 13.4∶46.5∶40.1,明显优于全省 23.8∶40.2∶36.0 的构成,以省会城市和市、州、地所在中心城市为主体优化经济结构,推动了以城市为中心,沿铁路、公路干线连线成片经济带的逐步形成;各建强县(市、区)把小城镇建设作为建强工作的重要载体,加强小城镇建设的规划、建设和管理,多渠道筹措资金,加大对小城镇建设的投入,实施明星乡镇建设工程,促进了小城镇加快发展,辐射带动作用增强;人民群

众生活水平不断提高,精神面貌发生可喜的变化。

(二)全面建设小康社会的"领头羊"

我省实施的第二轮经济强县建设处在全面建设小康社会的重要时期,经济强县(市、区)在保持经济社会又好又快发展的良好态势中,迈出科学发展、和谐发展、率先发展的新步伐,取得了物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明建设的新成绩。

1. 建强县实力越来越强,在我省经济社会发展中的作用越来越大。2007年,23个建强县(市、区)生产总值1710亿元,占全省2710亿元的63.1%,是2003年的23倍,4年年均增长14.9%;人均生产总值13440元,是全省平均水平的196%;税收总额由2003年68.63亿元增加到177.92亿元,地方税收收入由30.14亿元增加到77.61亿元,年均增长分别为26.9%和26.7%;10个市辖区城镇居民年人均可支配收入平均12001元,比全省平均水平高1323元;13个建强县(市)农民年人均纯收入平均3073元,比全省平均水平高699元;建强县列入考评的主要经济指标增长大大高于全省平均增长速度,主要社会发展指标好于全省平均水平。

2. 生态文明建设起步良好,工业化、城镇化步伐加快。加快培育支柱产业,把"内延式发展"和"外延式发展"结合起来,纵抓产业链条延伸,横抓产业组群集聚,做大做强工业园区,大力发展非公有制经济;巩固烟酒等传统优势产业,围绕"西电东送"项目,培育发展煤、电、化工产业;加强与高等院校、科研机构合作,提高研发能力和工业产品档次;加强环境保护和节能减排降耗,探索循环经济发展模式,在新型工业化道路上迈出了可喜步伐。

3. 基础设施建设进一步加强,发展环境不断改善。各建强县抢抓实施西部大开发战略机遇,争取国家及有关方面加大对贵州的项目支持,促成电力、交通、水利、农业、矿产开发等一批重大工程项目开工建设,使经济社会发展的硬件条件逐步改善,加快发展的基础日趋牢固,成为推进全省加快发展的重要依托;同时,大力改善投资环境和服务环境,着力打造"诚信政府"、"优质高效服务政府",营造"亲商、安商、扶商、富商"的社会氛围,2007年23个建强县招商引资共计368.36亿元,继续保持大幅度增长。

4. 重视改善民生、维护社会稳定，和谐社会与社会主义新农村建设顺利推进。各建强县在加快经济发展基础上，把全面构建和谐社会作为加快经济发展的出发点和落脚点，更加注重社会建设，扩大公共服务，完善社会管理，着力保障和改善民生，努力促进社会事业加快发展。围绕建设社会主义新农村目标，认真落实社会主义新农村建设政策，不断加大农村基础设施建设的投入，改善农民基本生产生活条件，加强社会建设和管理，着力化解社会矛盾，负起了守土尽责、保一方平安的政治责任。

（三）应对国际金融危机的“中流砥柱”

第三轮经济强县建设，遇到国际金融危机爆发、蔓延的艰难时期。建强县你追我赶、奋勇争先，走前列、争跨越，按照“五个统筹”、“五个坚持”的要求协调城乡共同发展，千方百计加快结构调整步伐保持经济快速发展的良好势头，加大对外开放力度增强经济发展活力，进一步深化改革推进体制、机制和科技创新，大力推进各项社会事业，促进经济社会协调发展，加大生态建设环境保护力度推动可持续发展，在实现经济社会发展历史性跨越中继续发挥先导作用。2008 年第三轮建强工作经受了历史罕见低温雨雪冰冻灾害和金融危机冲击的考验，27 个建强县（市、区）地区生产总值达到 2193 亿元，占全省经济总量的 65.8%。其中，有 8 个县、市、区（云岩、南明、红花岗、钟山、盘县、仁怀、遵义、兴义）的地区生产总值过了百亿元，人均生产总值超过 3000 美元的地方达到 10 个（除西秀外的 9 个市辖区和仁怀市）；地方税收收入 99.03 亿元，税收总收入为 223.57 亿元，分别占全省县级总额的 66.7% 和 67.15%，分别比上年增长 23.48% 和 21.16%；人均地方税收收入 636 元，比上年增长 22.7%，比全省县级平均 392 元多 244 元。2009 年，面对全球金融危机加剧、国际国内经济全面下滑的复杂形势，建强县深入贯彻落实科学发展观，按照中央和省“保增长、扩内需、调结构”的一系列战略决策和部署，迎难而上，上半年生产总值实现 1035.37 亿元，为全省上半年生产总值 1486 亿元的 69.21%，比 2008 年所占比重高出 3.41 个百分点，在支撑全省经济艰难爬坡、企稳回升和转危为机中，发挥着中流砥柱的作用。

三、建设经济强县和发展县域经济中的主要问题

(一)县域经济总量小,发展不平衡

与全国县域经济发展比较,贵州县域经济发展还不够快,经济基础薄弱,工业化、市场化水平较低,自我积累、自我发展能力严重不足,扶贫开发重点县还有50个,基础设施落后,贵州城镇化平均水平仅为29.1%,低于全国45.7%的16.6个百分点。深层原因是城乡二元结构矛盾突出。

(二)强县规模小,扩权强县政策措施执行不力

二轮建强县(市)平均规模为地区生产总值61.72亿元、人均生产总值9788.62元,仅分别相当于西部县域经济百强平均规模的66.2%和52.5%。目前只有盘县、仁怀、兴义、遵义、清镇5个县(市)进入西部县域经济百强;没有一个县进入全国县域经济百强行列。全省经济强县农民人均纯收入也仅相当于全国平均水平的70%。建强工作中存在的主要问题如下:一是扩权强县政策措施力度不够、范围过窄、落实不好、支持不力。二是建强县对部门支持建强的措施办法研究得不透,运用得不够好。如中国人民银行贵阳中心支行关于进一步支持经济强县建设的指导意见(贵银发〔2009〕2号),就对深化金融改革、发展乡镇银行、搞活农村融资等,提出了很好的思路,但很多地方没有认真研究实施。三是在放权和管理上仍然存在不少问题。如审批环节冗多,制约经济活动效率;保护与建设关系处理失当,项目建设受到不合理制约;行政行为影响社会公平、增加企业运营管理成本;随意作为乱管制,干扰企业正常生产经营秩序;一些行业进入门槛高;对企业生产经营重监管、轻指导,重收费、轻服务,重罚款、轻法治,等等。

(三)体制机制亟待完善

一是行政许可管理层次多,审核程序繁杂。土地、项目、规划、技改等审批权过多集中在省一级部门,县(市、区)缺乏相应的审批等行政管理权和自主权,办一个项目往往要向多个上级部门反复请示、协调,而由于上级部门各项审批管理过于分化和分散,工作上的制约较大。二是省、市、县三级财政体制的财权与事权划分还不尽合理,尤其是县级承担的责任与管理权限

很不相称。三是现行金融体制严重弱化县域融资能力。四是重点要害部门垂直管理，弱化了县级政府调控经济社会发展的手段和能力。

四、进一步推进经济强县建设的对策建议

（一）适应基础设施建设和区域发展带来的新变化

产业是区域发展的重要基础，产业能否顺利转移，经济合作能否顺利推进，取决于交通和流通，而流通的基础还是交通。在不远的将来，贵广快速通道即将建成，贵州区域经济发展面临融入泛珠三角以及东盟的新机遇。随着泛珠三角区域连通各方的快速通道网络加快构建，贵州与珠江三角洲之间的快速通道形成后，将更好地承接珠江三角洲的产业转移。随着贵阳至重庆、长沙、昆明、成都快速通道的建设，势将形成新的区位优势和新的流通格局，改变贵州目前的县域经济发展局面，激发区域发展活力，促进区域协调发展。

（二）营造更加解放思想推动跨越发展的新局面

继续深入贯彻落实党中央、国务院关于完善社会主义市场经济体制、推进西部大开发、发展壮大县域经济等若干政策措施和省委、省政府的工作部署，按照黔党发〔2009〕15号文件关于“进一步完善和落实扩权强县的政策措施，在稳步推进省直管县财政管理改革试点的同时，从经济社会管理方面探索省直管县的改革试点，着力增强县级统筹发展能力和自主发展能力，壮大县域经济实力，建设经济强县”的基本精神，坚持把建设经济强县作为加快实现经济社会历史性跨越的重大举措。进一步加大扩权强县政策措施落实力度，以经济强县建设助推县域经济科学发展，促进建强县依托比较优势，发展特色经济，在全省形成加快发展、奋勇争先、比学赶超的良好氛围，发挥建强县“排头兵”、“领头羊”的作用。坚持分类指导，因地制宜，统筹考虑各县（市、自治县、区、特区）综合实力、发展潜力、区域布局，科学合理规划扩权县管理范围。坚持以改革和制度创新为动力，营造县域经济发展的宽松环境，按照“责权统一、重心下移、运转协调、能放都放、依法合规”的原则，把一些地级市的行政审批权力下放给县级政府，扩大县（市）的经济决策权、事务

统筹权和社会管理权，妥善处理好省、市、县三级政府之间的权责关系，增强县域经济自主发展能力，促进县域经济又好又快发展。

（三）探索主体功能区划分及其分类政策下转变工作的新思路

国家“十一五”规划纲要明确提出“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。”主体功能区划分及其分类政策制定，有利于缓解区域性资源环境约束日益加剧的状况，适度打破行政区划分割，加强国土空间管理，统筹区域发展，特别是对四类主体功能区实行不同的政策重点导向，在财税、投资、产业、土地、环保、人口等多种政策手段组合上突出四类主体功能区的政策重点差异，逐步形成目标明确、重点突出、手段多样、现实可行的政策体系，促进县域经济发展和管理的变革。这对于“欠发达、欠开发”的贵州具有特殊的重要意义。

（四）抓住“省直管县”改革的新机遇

县域经济是区域经济的基本单元。壮大县域经济迫切需要推进扁平化放权式改革，增强县一级政府发展经济的自主性、积极性和创造性。省直管县是实现统筹城乡和推动县域经济发展的有效手段，是国家推动县域经济发展的重大战略，目的就是推进县域经济的发展，推动城乡一体化，把县域经济做大做强。2009 年中央 1 号文件明确指出，推进省直接管理县（市）财政体制改革，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制。同年 7 月 9 日，国家财政部公布了推进省直管县财政改革的意见，明确提出到 2012 年底前将在全国大部分地区推进省直管县财政改革。这些放权式改革和制度创新，从管理体制上对县域经济松绑，促进县域经济发展，既是全国各省多年扩权强县实践推动的结果，也必将对过去的建强模式和促强政策带来新的变化，使县级在履行事权时有财力的保障，更大程度地调动行政或市场主体积极性和创造性，推进县域经济在新起点上科学发展。

贵州非强非贫县发展问题研究

梁贵钢

近几年来,贵州采取“抓两头,带中间”的办法,一方面加强经济强县建设,使27个经济强县建设取得了显著成绩,表现为经济较快增长,财政收入大幅度增加,人民生活水平明显提高,对推动全省经济又好又快发展起到了积极作用;另一方面加大扶贫开发力度,使全省50个新阶段扶贫开发工作重点县的扶贫工作取得了新成绩、新进展。但除了经济强县和扶贫开发工作重点县外,贵州还有12个县,既不是经济强县也不是贫困县(以下简称非强非贫县)。为了掌握这些县经济发展的情况,分析存在的问题,提出加快发展的对策建议,本文对此作了专题研究。

一、非强非贫县的基本情况

贵州非强非贫县共有12个,即绥阳、凤冈、湄潭、余庆、贵定、瓮安、龙里、惠水、镇远、黔西、玉屏、万山特区。其中遵义市有4个县,黔南州4个县,铜仁地区2个县,黔东南州和毕节地区各一个县。

(一)12个非强非贫县的基本情况

1. 面积不大,人口不多。这12个县共有国土面积20803.4平方公里,占全省总面积的11.8%;总人口413.3万人,平均每个县34.4万人,占全省总人口的14.8%;比全省每个县平均数少8.7万。人口最多的黔西县有81.69万,最少的万山特区只有5.3万人。同时少数民族人口较多,其中,瓮安、龙里、惠水、镇远、玉屏6个县属于少数民族地区。玉屏自治县2008年有常住人口13.5万,其中侗族占89%。

2. 地理分布可概括为“一圈一块一带”。“一圈”即贵定、龙里、惠水、黔西4个县位于贵阳市周围,属于贵阳城市经济圈的范畴;“一块”即绥阳、凤冈、湄潭、余庆、瓮安5个县相互联结成一个倒三角形板块,其周边连接了桐梓、红花岗、汇川、遵义、开阳、福泉6个经济强县(区)和正安、务川、石阡、思南、德江、施秉、黄平等7个扶贫开发重点县,处于经济较快发展区与滞后区的连接地带;“一带”即镇远、玉屏、万山特区3个县(区)沿着湘黔铁路和玉凯高速公路呈带状分布,是贵州东进的前沿阵地和与华中地区进行经济信息交流的重要通道。

3. 资源比较丰富。每个县都有各自的亮点:如镇远是中国历史文化名城,湄潭、凤冈是我省名优茶主产地,玉屏是箫笛之乡,万山是我国经济转型发展试点地,余庆是“四在农家”的发源地,惠水是中国金钱桔之乡、中国黑糯米之乡等。对于各县加快发展具有一定比较优势。

(二)经济社会发展现状

近几年来,这12个县抢抓西部大开发的机遇,积极应对金融危机,依靠自力更生、艰苦奋斗,加快发展经济社会,取得了明显成效。

1. 经济实力不断增强。1978～2008年12个县生产总值由6.2亿元增加到279.5亿元,绝对数增长45.4倍;人均生产总值由213元增加到7837元,增长36.8倍;农民人均纯收入由106.6元增加到3061元,增长28.7倍。2008年12个县生产总值占全省的比重为8.4%,实现社会商品零售总额61.4亿元,占全省的6%;完成全社会固定资产投资125.3亿元,占6.7%。人均生产总值有5个县排全省前30位;农民人均纯收入有6个县排全省前30位。玉屏县实现生产总值20.4亿元,人均生产总值15169元,排全省13位;余庆县2008年农民人均纯收入4100元,排全省13位。

2. 特色优势产业不断壮大。各县发挥地方优势,加快发展以烟、酒、茶为重点的特色产业,建成了一批产业基地,发展了一批优势产业。湄潭县利用“中国名茶之乡”的品牌优势,大力发展以“湄潭翠芽”为代表的名优茶,全县茶园总面积达20.5万亩,投产茶园9万亩,茶叶产量7660吨,茶业综合收入达7亿元。贵定县瞄准贵阳市场,积极调整农业产业结构,大力发展茶叶、

大鲵、蔬菜、烤烟等特色产业和乡村旅游业,2008 年开挖茶园 8247 亩,改造低产茶园 1 万亩,茶叶总产值 8910 万元;大鲵分户散养规模达到 257 户 5020 尾,发展商品蔬菜 5.14 万亩;种植烤烟 1.35 万亩;全年新签约旅游项目 5 个,到位资金 6000 万元,为推进旅游业集群发展奠定了基础。

3. 经济结构不断调整。2008 年 12 个县一、二、三产业比重为 27.76:38.74:33.5,形成了二、三、一的产业结构。其中二产实现增加值 108.28 亿元,占国内生产总值的 38.74%,成为县域经济发展的重要支柱。惠水县紧靠贵阳市场,积极承接贵阳转移的产业项目,切实抓好长田工业园区建设,目前该园区已入住企业 61 个,建成投产 42 个,总投资近 10 亿元。

4. 以交通为重点的基础设施建设不断加强。贵定、龙里、玉屏等县通了高速公路和铁路,其他县的交通条件也得到了较大改善。2008 年湄潭县投资 3400 万元完成通乡油路 11 公里、通村水泥路 12 公里、通村泥石路 180 公里,新建乡镇客运站 2 个、农村客运候车亭 21 个,全县公路等级和通达能力进一步提高,交通引领经济的效应进一步凸显。

5. 社会事业不断进步。加大对教育、卫生、文化等社会事业的投入,加强农村公共事业建设,免除了义务教育阶段学生学杂费和书费;全面启动了新型农村合作医疗;加快完善社会保障,实现了农村居民最低生活保障制度,城乡人民生活水平不断改善,农村社会事业加快发展。

二、非强非贫县经济发展存在的主要问题及原因

贵州 12 个非强非贫困县经济社会发展虽然取得了较大的成绩,但从总体上看,这些县的发展水平不高,处于全省中下水平,与经济强县比较差距较大。一是经济总量小。12 个县 GDP 总量占全省的比重仅 8.4%,比其人口占全省的比重少 6.4 个百分点;比 1978 年占全省 13.3% 的比重下降 4.9 个百分点。二是人均水平低。人均生产总值 7837 元,比全省平均水平少 987 元。绥阳、凤冈、湄潭、瓮安、惠水、镇远、黔西等 7 个县人均生产总值低于 8000 元。三是与经济强县发展差距大。据对 2008 年人均 GDP 排名前 10

位的经济强县统计(包括云岩、小河、钟山、白云、乌当、红花岗、花溪、南明、仁怀、息烽)等,10个县生产总值为1079.83亿元,是12个非强非贫县的3.86倍。从人均水平看,2008年10个经济强县人均生产总值、农民人均纯收入分别是24425.3元和5089.9元,分别是非强非贫县的3.1倍和1.7倍。这些县经济发展相对较慢的原因主要有:

(一)产业结构单一

农业以种植业为主,农业结构调整缓慢,农业增加值比重大,自给自足的生产特征突出,农业生产的目的主要是满足家庭的生存需求,农业产业化经营水平低,规模经营少,农产品单一,商品率较低。从一、二、三次产业结构看,2008年一产比重达27.76%,比全省高11.36个百分点。

(二)工业经济不强

企业数量少,生产技术低,产品结构层次低,大部分是农副产品和粗加工产品,市场竞争力弱,附加值低。12个县2008年规模以上工业增加值仅69.9亿元,只是云岩区81.6亿元的85.7%。凤冈、余庆县2008年规模以上工业增加值分别只有1.11亿元和1.29亿元。

(三)服务业发展滞缓

服务业发展层次低,主要以小商品、旅店、饮食等传统服务业为主,金融、保险、中介、信息等新兴服务业发展滞后,制约了县域经济活力的发挥。同时,市场发育滞后,市场机制不健全,主要依靠本地集贸流通货物和获取信息。很多地方因地处偏远,交通不便、生产落后,连集贸市场都没有,严重制约了当地的经济发展和社会的进步。

(四)投入严重不足

在我省经济强县和扶贫开发工作重点县,省委、省政府都制定了支持其发展的政策措施,但如何支持非强非贫县发展,优惠政策和措施较少。导致这些县缺乏大项目支持,资金投入不足。2008年这12个县固定资产投资共125.3亿元,仅占全省的6.74%,其中绥阳、凤冈、湄潭、贵定、瓮安、龙里、惠水、玉屏、万山特区9个县不足10亿元。在贵州经济增长“三驾马车”中,投资拉动是最重要、最关键的支撑因素,没有投入就没有产出。固定资产投资

少加上消费少，成为这些县发展缓慢的重要因素。

（五）基础设施条件差

一是交通基础设施滞后。近几年来，12 个县虽然交通条件有了较大改善，有少数县通了高速公路和铁路，但总体上交通建设还比较滞后，尤其是绥阳、凤冈、湄潭、余庆、瓮安、惠水等县目前还未通高速公路，县乡公路的建设也很差，交通仍然是制约经济发展的一个瓶颈。二是农业基础设施滞后，抗御自然灾害的能力不强，许多农业水利设施老化，年久失修，粮食增产和农民增收的基础不牢固。三是电力设施和通信设备简陋，不能满足发展的需要。由于交通不便，流通条件不畅，生产环境不优越，加上城镇服务功能不全，集聚生产要素的能力薄弱，发展的软环境和硬环境比较差，因此，对外开放的条件、吸引投资的能力、产业集聚优势都较差，导致产业和外向型经济发展比较缓慢。

三、加快非强非贫县发展的对策建议

非强非贫县虽然数量不多，但同样是我省县域经济发展的重要组成部分。当前，在统筹城乡发展、统筹区域发展、加快和谐贵州建设的形势下，采取有力政策措施，切实加快这些县的发展，逐步缩小城乡、区域发展差距，既是深入贯彻落实科学发展观的要求，也是全面建设小康社会、构建和谐贵州、推进全省经济社会又好又快发展的一项紧迫任务，具有重要的现实意义。为此提出以下建议。

（一）以交通为重点，切实加强基础设施建设

1. 把加强交通建设作为加快发展的当务之急，重中之重。抢抓我省“十二五”交通基础建设的机遇，集中优势资源，尽快在非强非贫县建设一批重大交通项目，积极争取加快杭（州）—瑞（丽）高速公路（湄潭、凤冈段）、玉屏至铜仁、福泉到瓮安、三穗经镇远到石阡等高速公路建设，加快 101、204、309 等省道改造，加快通乡油路和通村公路建设，打通省际、县际断头公路，着力提升公路等级，提高农村通车率。加快构筑畅通、安全、便捷的交通运输体系。

2. 切实加强水利设施建设。围绕非强非贫县喀斯特地貌突出、生态环境脆弱、自然灾害频繁、工程性缺水严重、水利设施落后等情况，加大项目倾斜力度，重点支持实施一批水利枢纽工程和以“三小”为主的雨水集蓄利用工程，加快建设一批重点城镇防洪工程，积极完善现有水利工程配套设施。加强江、河流域治理，统筹生产、生活和生态用水，提高水资源利用水平和防旱抗灾能力。到2010年基本解决农村人畜饮水困难和县城缺水问题，建成农村人口人均半亩以上有效灌溉农田。

3. 加大能源、通信的建设力度。加快农村电网改造，实现城乡用电同网同价；在适宜地区扩大农村沼气建设规模，积极开发农村小水电、搞好电力设施建设，以适应农村经济发展的需要。配套完善城乡公共服务设施，实施农村信息化建设工程，加强面向农村的广播、电视、电信等信息载体建设，探索建立电信通信网、互联网、广电网“三网合一”的运行机制，力争“十一五”期末基本实现村村通电话、通广播电视，进一步完善“农经网”，加速推进农村信息化。

（二）加强城乡建设，加快改善城乡面貌

1. 加快推进城镇化建设步伐。大力实施城镇带动战略，依托民族文化、旅游观光、生态环境，加快建设一批具有产业支撑、富有地域特色和文化特色的城镇；选择部分建制中心镇作为小城镇建设的重点和非农产业发展的集聚中心，着力发展以农副产品加工为主的乡镇企业、民营企业，积极推动产业集聚，做大做强城镇优势产业，做大城镇经济；着力加快以路网为重点的城镇基础设施建设，完善城镇服务功能，积极营造创业就业的条件和适宜人居的环境；改革户籍管理制度，消除农民进城的制度障碍；积极推进企业向园区集中，园区向城镇集中，农村人口向城镇集中，创造产业发展集聚效应、人口迁移集聚效应，加快推进城镇化进程。

2. 抢抓新农村建设和农村危房改造的机遇，加快改善农村面貌。一是加快城镇基础设施向农村延伸，扎实抓好农村“三通”（通路、通电、通水）问题，加快解决农民生产生活的条件。二是积极推进“四在农家”的经验，加快社会主义新农村的建设步伐。加大村寨建设和环境治理，加快改善农村建

设面貌，营造良好的人居环境。三是加强生态家园建设，大力开展农村植树造林、封山育林，加快建设农田林网、道路林网、庭院绿网，着力推进乡村生态化和绿色化，使农村保持山清水秀、人与自然和谐的生态环境。

（三）大力实施工业强县战略，着力推进经济结构调整优化

1. 把发展新型工业放在更加突出的地位。一是依托贵阳、重庆、遵义等城市发展的需求，积极融入贵阳城市经济圈建设，主动承接大中城市产业转移项目，切实办好玉屏大龙开发区和惠水长田等工业园区，采取项目倾斜、产业扶持、政策引导等举措，建设一批低污染、高效益的重大工业项目，发展一批特色农产品加工业，建设一批重点优势产业，形成一批优特产品。二是大力发展精深加工，着力发展有资源优势、有市场需求、关联度高、带动面大、低污高效的产业，并积极推进企业合理集聚、产业适度集群，延长产业链，扩大产业幅，提高产业竞争力和产品附加值。力求发展一个好的项目，造就一个大的产业，支撑一方经济，通过工业强县做大做强县域经济。

2. 加快发展以旅游为龙头的服务业。改造提升与人民生活密切相关的商品批发零售、住宿、仓储、运输、维修等传统服务业；配套发展中介、通讯信息等生产性服务业；积极发展潜力较大的房地产、物流、文化娱乐、教育医疗健身等新兴服务业，切实把服务业做活做大，进一步优化县域经济结构。依靠非强非贫县生态良好、旅游资源丰富的优势，打好生态牌，进一步加强镇远历史文化名城、龙里草场、绥阳温泉和溶洞、瓮安红色旅游等旅游景区、景点建设，改善旅游基础设施，大力发展乡村旅游，开展以“农家乐”为主题的民族风情游、农业观光游、农村休闲游等，形成经济发展的新增长点。

3. 大力发展非公有制经济。认真贯彻落实省委、省政府关于加快非公有制经济发展的决定，坚持把非公有制经济作为县域经济发展的战略重点，积极鼓励民间资本参与县域经济发展，实现投资主体多元化。放宽非公有制经济市场准入领域，降低市场准入门槛，鼓励民间资本投资参股能源、交通、电信和供水、供热、供气等基础产业和基础设施领域建设。支持民营企业建立企业集团，规模化生产，加快发展壮大。进一步调整和优化所有制结构，大力支持非公有制经济通过收购、参股、控股等形式，参与集体企业、国

有企业改制重组，发展形成一批龙头企业。保护非公有制企业合法的劳动收入和合法资本收入。鼓励发展劳动密集型、技术密集型、资源综合利用型和出口导向型非公有制企业，增强县域经济发展活力。

（四）以发展特色优势农业为着力点，加快发展现代农业

1. 大力发展特色优势农业。一是紧紧围绕大中城市需要，大力发展都市农业、现代农业，根据12个县的县情特点，加快培育地方特色品牌，积极发展油菜籽、烤烟、中药材、茶叶、辣椒、蔬菜、精品水果等特色产业，建设一批农产品生产基地，打造一批特色鲜明的名优产品，提高农业综合商品率和农产品外向度。二是把发展生态畜牧业作为农业结构调整的主攻方向，结合国家和省重点项目建设，建设优质生态畜产品基地，积极推广优良品种，发展种草养畜，推动畜牧业向节约化方向转变。三是大力发展设施农业。实施设施农业工程，吸引各类企业、资本、技术参加设施农业建设，大力发展温棚类高效现代农业、集雨点种覆膜保墒旱作农业。

2. 加快推进农业产业化经营。以大中城市为目标市场，抓好农产品深加工，延长农产品增值链条，推动农业结构调整和产业升级。建立农村土地流转制度，推进土地向种植能手、产业化企业集中。积极扶持种养大户，培植农业服务主体，建立健全产、供、销一条龙服务体系。根据各地条件，着力培育一批产业支撑能力强、农户带动能力强、市场竞争能力强的骨干龙头企业，形成“市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户”的生产经营新格局。

（五）加大支持力度，切实增强自我发展的能力

1. 加大财政支持力度。积极推进财政转移支付均等化，在建立最低财力保障转移支付制度、保证正常工作需要的基础上，建立非强非贫县专项转移支付制度，合理运用财政手段，支持这些县加快培育特色经济、壮大龙头企业、支持中小企业和高新技术产业发展，做大经济和财政“蛋糕”。加大对非强非贫县公共服务的财政专项支持力度，加快公共服务事业的发展。

2. 加大金融支持力度。完善农村金融政策，加快在非强非贫县建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系；争取国有商业银行在12个县建立和延伸金融服

务网点，尽快消除金融服务空白乡；加大对农村金融政策支持力度，拓宽融资渠道，引导更多信贷资金和社会投资投向非强非贫县。加快信用社管理体制和产权制度改革，鼓励农村信用社增资扩股，把信用社办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股的社区性地方金融机构，充分发挥信用社农村金融主力军作用。

3. 加大项目倾斜力度。大项目是一个地方的经济支柱，对经济社会发展具有举足轻重的作用。应建立项目向非强非贫县倾斜的机制，加快规划建设一批基础设施工程、民生工程、生态工程和重大产业建设项目，选择一批优势项目、重点项目在这些县建设，依靠大项目促进快发展。

（六）深化改革、扩大开放，积极创造良好的发展环境

1. 加快完善市场体系，创造良好的市场环境。围绕特色产业发展的需要，以县城、中心镇、交通要道、交通枢纽、特色产品集散地为重点，加快建立一批以蔬菜、水果、辣椒、中药材等农产品为主的批发市场、专业市场和集贸市场，建设一批物资集散中心、物流园区和现代物流基地，构建比较完善的特色产品产销市场体系。大力发展贮运保鲜业，积极推进重点物流节点、农产品冷链系统和生鲜农产品配送中心建设，建设农产品直接采购基地。加强农村商贸流通建设，大力实施“万村千乡市场工程”。把交通建设与农业特色产业基地建设、农业产业化建设、城镇建设有机结合起来，以大交通促进农业产品大流通，以大流通促进农业大发展。

2. 加快服务型政府建设，积极创造良好的服务环境。进一步转变政府职能，转变工作作风，提高办事效率和服务质量，积极推动政府工作提速提效，着力打造亲商、引商、爱商、容商、助商的良好环境，通过加大招商引资力度增加投入，增强发展的能力。实行公平的市场准入原则，积极保护各类市场主体公平竞争，切实维护良好的市场竞争秩序，努力塑造政府支持发展的良好信誉。

3. 深化改革开放，释放加快发展的活力。积极推进政企分开、政事分开和政资分开，充分发挥市场配置资源的基础性作用。加快推进扩权强县工作，完善现代企业制度，推进投资主体多元化，加快国有资本重组和集中步

伐。创新农村土地流转制度,探索土地与项目合作的多种合作方式,为发展农业产业化创造条件。加快集体林权制度改革,建立林业发展和林农增收的长效机制。加强与大中城市的经济联系和合作,进一步扩大对内对外开放,坚持用好的项目、优势资源招商引资,加快发展外向型经济,以开放促开发,以开发促发展。

(七)加强生态和社会建设,增创环境竞争新优势。

1. 大力发展社会事业。进一步加强科技、教育、卫生、文化等工作,加大人力资源开发利用,加快完善社会保障体系,为经济社会协调健康发展、推进和谐贵州建设提供保证。

2. 切实加强生态建设和环境保护。树立保住绿水青山也是政绩的理念,大力推进绿色城镇化和乡村生态化;加大环境保护和污染治理。加快发展农村沼气池,优先开发利用各种可再生性资源,加快推进资源节约型和环境友好型社会建设。附:我省非强非贫县2008年主要经济指标表。

我省非强非贫县2008年主要经济指标表

县名	面积(平方公里)	常住半年总人口(万人)	GDP	一产	二产	三产	社会销售总额	固定资产投资	人均生产总值(元)	农民人均纯收入(元)
绥阳县	2566	47.51	24.05	10.86	4.15	9.03	6.40	6.60	5073	3729
凤冈县	1886	38.77	17.44	6.93	2.78	7.72	5.33	5.03	4504	2857
湄潭县	1844.9	42.97	21.09	7.12	4.52	9.44	7.18	5.97	4919	3638
余庆县	1623	26.30	21.88	7.29	5.49	9.11	8.42	35.18	8337	4100
贵定县	1631	27.78	26.83	3.90	15.05	7.88	4.17	6.00	9724	2848
瓮安县	1974	45.00	26.96	8.06	10.00	8.90	5.12	5.62	5998	3015
龙里县	1521	19.50	22.98	3.20	15.33	4.45	3.21	6.32	11819	3005
惠水县	2470	41.25	22.07	8.07	7.22	6.78	4.75	8.57	5361	2890
镇远县	1878	23.80	17.60	5.10	6.80	5.70	3.96	18.07	7422	2596
黔西县	2554.1	81.69	53.67	12.65	23.03	17.99	8.77	20.22	6603	2641

县名	面积（平方公里）	常住半年总人口（万人）	GDP	一产	二产	三产	社会销售总额	固定资产投资	人均生产总值（元）	农民人均纯收入（元）
玉屏县	517	13.50	20.37	3.49	11.37	5.51	3.07	7.37	15169	3283
万山区	338.4	5.26	4.60	0.92	2.54	1.14	0.96	1.21	9110	2141
合计	20803.4	413.33	279.54	77.59	108.29	93.67	61.34	126.16	94047	36743

加快贫困县发展及扶贫开发的对策研究

蒙祖云　左　昕

由于历史、自然、经济、社会、文化等多种因素，贵州底子薄、基础差，经济总量小、人均水平低，财力困难，贫困问题非常突出，是典型的“老、少、边、穷”地区，也是全国农村贫困人口最多、贫困程度最深的省份。2001 年进入新阶段扶贫开发以后，全国确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县（以下简称贫困县），其中我省 50 个，占全国贫困县总数的 8.5%，在全国各省（区、市）列第二。确定贫困县的主要依据是人均 GDP、人均财政收入、农民人均纯收入等指标。因此，贫困面大、贫困程度深、贫困人口多、贫困发生率高是贫困县的主要特点。从某种意义上说，贫困县的发展历程就是扶贫开发的进程，贫困县的发展始终要以扶贫开发为主线，首要任务就是搞好扶贫开发。基于此，本文主要评述我省 50 个贫困县扶贫开发的进程及特点，提出相关对策构想。

一、贫困县扶贫开发的主要成效

2001 年以来，在贵州省委、省政府的领导下，在对口帮扶城市、中央和省直机关单位以及社会各界的大力支持下，50 个贫困县不断加大扶贫开发力度，取得了明显成效。

（一）通过加大扶贫开发力度，贫困县经济实力明显增强。2001 年进入新阶段扶贫开发以来，国家将 592 个贫困县作为重点扶贫开发区域，我省也对 50 个贫困县重点扶持。2001 ~ 2008 年，国家对 50 个县共投入财政、信贷、社会等各类扶贫资金 162.69 亿元，全社会固定资产投资从 103.7 亿元增

加到560.5亿元;GDP总值从361.4亿元增加到1098.36亿元;地方财政收入从20.09亿元增加到65.61亿元。尤其是一些资源富集区域的贫困县,随着资源开发力度加大和条件改善,经济发展明显加速。如:盘县是一个贫困县,但因为煤炭资源丰富,近年来经济发展大提速,2001~2008年,GDP从30.76亿元增加到153.54亿元,地方财政收入从1.56亿元增加到12.07亿元,经济实力大大增强。

(二)农村基础设施建设不断加强,生产生活条件得到改善。2001~2008年,50个贫困县投入基础设施建设扶贫资金71.35亿元,新增基本农田约174.32万亩,新修及改扩建乡村道路约7.42万公里,新增经济林约649.93万亩,新增及改良草场约203.71万亩,解决约750.33万人、437.11万头大牲畜的饮水困难。特别是"十五"以来,西部大开发一系列重点项目相继建设,贫困县路、水、电等基础设施建设力度加大,农村生产生活条件得到明显改善。

(三)农村各项社会事业加快发展,干部群众综合素质不断提高。2001~2008年,50个贫困县投入社会事业建设扶贫资金约5.43亿元,新增教育、卫生事业用房面积约275.95万平方米,远程教育和农经网络覆盖贫困乡村,培训农民1690多万人次,培训干部71万余人次;贫困乡村广播、电视、通讯、信息加快发展,初步建立与经济社会发展水平相适应的农村卫生服务体系、合作医疗制度和特困群众医疗救助制度,贫困地区党的建设、精神文明建设和民主法制建设得到进一步加强。

(四)农业产业结构调整步伐加快,贫困农户收入稳定增长。2001~2008年,50个贫困县投入种植业扶贫资金17.32亿元,杂交水稻、杂交玉米、杂交油菜普及率不断提高,粮食等主要农作物稳定增产,特别是大力开展科技扶贫,烟叶、茶叶、蔬菜、中药材、脱毒马铃薯等特色优势经济作物加快发展;投入畜牧业扶贫资金23.28亿元,畜牧业产值比重进一步提高,尤其是草地生态畜牧业发展力度不断加大;农村二、三产业加快发展,农村劳动力转移步伐加快,输出农村劳动力约1189万人次,其中向省外输出约892万人次;农民人均纯收入从1262元增加到2414元。如:晴隆县2001

年以来坚持大力发展草地畜牧业，逐步形成新的农业支柱产业，帮助农民增收效果显著。

（五）扶贫开发与生态建设有机结合，生态建设与保护力度不断加大。在扶贫开发中，注重将生态建设与产业发展相结合，大力发展草地生态畜牧业、茶叶、干果、油茶、中药材等既助农增收、又保护生态的产业化扶贫项目，大力开展生态扶贫。尤其是随着我省55个县石漠化治理试点的启动，将在一定程度上有效减缓我省石漠化扩大蔓延的趋势。在退耕还林、天然林保护等生态建设工程与生态扶贫项目的共同作用下，贫困县森林覆盖率和全省一样，每年都有提高，像黔东南的部分贫困县，森林覆盖率将超过50%，高的达到70%以上。

（六）对贫困人口进行分类扶持，贫困人口逐步减少。50个贫困县坚持开发式扶贫方针，并逐步建立农村最低生活保障制度，稳步开展易地扶贫搬迁，通过有针对性的扶贫政策措施，切实帮助贫困人口解决温饱，增加收入，逐步走向脱贫致富。2001～2008年，累计实施各类扶贫开发项目8.76万个，覆盖贫困地区农户840.48户次、农村人口3327.24万人次；农村贫困人口从646.94万下降到440.71万，净减少206.23万，贫困发生率从33.6%下降到21.5%。

二、贫困县扶贫开发的主要特点

50个贫困县虽然县情不同，但贫困是其共有的特征，扶贫开发的进程也有一些共同的特点。

（一）扶贫开发的力度越来越大。2001年以来，省委、省政府领导坚持定点扶贫联系贫困县及其贫困乡镇。省、地、县各级各部门坚持在50个贫困县开展党建扶贫，投入帮扶资金的力度越来越大。50个贫困县高度重视扶贫开发工作，始终将扶贫开发作为“三农”工作的重中之重，积极整合各类涉农资金投入扶贫开发。深圳、宁波、青岛、大连4个对口帮扶城市和中直机关单位集中在贫困县定点帮扶。在中央财政逐步加大对我省转移支付的同时，

专项财政扶贫资金投入力度也不断加大。财政扶贫（发展）资金重点向50个贫困县倾斜，在资金分配的“因素法”中贫困县占75%，以工代赈扶贫资金全部用于50个贫困县。同时，积极引导社会力量捐款捐物参与贫困县扶贫开发。

（二）扶贫开发的思路越来越清晰。2001年以来，我省逐步形成了“三个三”的扶贫开发工作思路。一是作为工作目标的“三个基本问题”，改善基本生产生活条件、拓宽基本增收门路、提高基本素质；二是增强针对性的“三类扶贫措施”，开发式扶贫、搬迁式扶贫、救助式扶贫；三是作为落实手段的“三项重点工作”，整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫。多年来，各级扶贫部门积极探索创新，扶贫开发工作取得明显成效，同时也创造了小额扶贫贷款“盘县经验”、财政扶贫资金使用“一借双贴”，劳动力转移培训“三个联盟”、产业化扶贫滚动扶持“晴隆模式”、整合资金连片开发“印江经验”等一些好的做法，为进一步做好扶贫开发工作探索了有效路子，积累了宝贵经验。随着国家提高扶贫标准，对低收入贫困人口全部实施扶贫政策后，在农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接的基础上，扶贫开发逐渐走向“以产业化扶贫为重点，以区域开发为平台，整合资金，集中投入，连片开发，集团帮扶，重点突破”的格局。

（三）扶贫开发的重点越来越突出。结合贫困县实际，不断调整扶贫开发的重点。一是调整工作重心，强调工作到村，扶持到户，大力开展百乡千村扶贫工程和整村推进连片开发。二是转移对象重点，在逐步建立农村最低生活保障制度的基础上，从帮助绝对贫困人口解决温饱转向扶持低收入人口增收致富。三是转移投向重点，在国家逐步加大基础设施投入建设力度的基础上，财政扶贫资金的投向重点从着力改善生产生活条件转向大力发展增收产业和加强技能培训。四是创新工作机制，工作思路从“全面开花”转向“重点突破”，区域瞄准从“整村推进”转向“连片开发”，产业发展从“不分大小”转向“抓大不放小”，资金投入从“专项扶贫资金”转向“整合各类资金”，资金使用从“平均主义撒胡椒面”转向“样板先行示范带动”。

（四）扶贫开发的环境越来越好。党中央提出了深入贯彻落实科学发展

观、建设小康社会、构建和谐社会、建设新农村等大政方针，政策导向更加关注贫困地区和贫困人口，为扶贫开发创造了更好的宏观环境。党中央国务院和省委、省政府对“三农”问题高度重视，支农政策力度不断加大，各级党委政府更加重视贫困地区和贫困群众的发展与生存状况的改善，给扶贫开发工作带来了新的机遇。党和政府对民生问题高度重视，突出关注农村弱势群体，出台了全面实施农村低保、医疗救助、教育补贴等很多政策措施，对农村贫困群众的扶持力度进一步加大，“大扶贫”格局逐渐形成。随着我省经济社会加快发展及综合实力的增强，各级党委政府更加关注贫困地区和贫困人群，投入扶贫开发的力度将越来越大。

(五)扶贫开发的后劲越来越足。经过多年的扶贫开发，贫困县经济实力明显增强，工业化、城镇化、产业化进程不断加快，工业反哺农业和城市支持农村的能力得到增强。以交通、水利为主的基础设施得到加强，以教育、卫生为主的社会事业加快发展，以草地畜牧业、烤烟、茶叶为主的特色产业优势进一步发挥，经济社会发展的条件进一步改善。在财政扶贫资金加大投入的同时，逐步改善农村金融环境，增加贫困地区和贫困群众发展的资金投入渠道和总量。尤其是经过多年的扶贫开发，贫困县生产生活条件不断改善，农民增收门路有效拓宽，综合素质稳定提高，县域经济自我发展能力及后劲显著增强。

三、贫困县扶贫开发的主要制约因素

贫困不仅是一个收入的差距，更是经济、社会与人的全方位差距，原因也是自然、地理、历史、现实等多方面的。纵观50个贫困县，虽然贫困状况、特点和原因各异，但总体上看，存在以下主要的困难和问题。

(一)贫困面大、贫困程度深的问题仍然非常突出。按照新的扶贫标准(农民人均纯收入1196元)，2008年末，50个贫困县还有农村贫困人口440.71万人，占全省585.38万贫困人口的75.29%，贫困发生率21.5%，分别比全省、全国高4.1个、17.3个百分点。尽管50个贫困县的农村贫困人

口绝对数和发生率逐步下降，但占全省的比例却呈上升趋势，从2001年的74.78%上升到2008年的75.3%。50个贫困县农民人均纯收入与全省的差距从2001年的150元扩大到383元，拉大了一倍多，农民人均工资性收入占纯收入的比例比全省低4.1个百分点，人均食品、衣着、医疗保健支出占纯收入的比例分别比全省低1.3、2.8和4.3个百分点。

（二）经济总量小、实力弱，产业发育层次低。50个贫困县工业化、城镇化、信息化、产业化水平总体较低，人均GDP、财政收入、全社会固定资产投资、进出口额、消费水平等主要经济指标都较低。产业结构调整任重道远，产业规模小、链条短、附加值低、产业体系不健全，相当多的地方特色产品和产业比较优势没有发挥出来。第一产业从业人员比重高，农民群众就业和收入来源主要靠传统种养业。农村以传统的手工劳动和畜力耕作为主，农业机械化程度很低，平均每亩耕地的农机动力、粮食产量、油料产量、农业增加值均远低于全省和全国平均水平。

（三）自然条件差，基础设施还未得到根本性改善。50个贫困县分布在石山区、深山区、偏远山区、高寒山区、地方病多发区和少数民族聚居区，耕地资源数量少、质量差，非耕地资源开发利用不充分，尤其是石漠化问题突出，55个石漠化治理试点县中贫困县35个。虽然经过长期扶贫开发，但生产生活条件还未得到根本改善，统计监测资料显示，到2008年末，50个贫困县还有1775个建制村未通公路，1306个未通电话，123个未通电，尚未解决饮水困难和饮水安全的人口还有463万。偏远贫困乡村行路难、吃水难、上学难、就医难、用电难、通讯难、看电视难等问题仍十分突出，成为长期制约贫困县发展的"瓶颈"问题。

（四）农村劳动力基本素质低，自我发展能力弱。50个贫困县社会事业发展滞后，农村劳动力文化水平及综合素质较低。贫困统计监测资料表明，绝对贫困户和低收入户劳动力受教育的平均年限分别为5.8年、6.1年，小学及以下文化程度的劳动力分别占63%、60.7%，家庭中劳动力文化程度小学及以下的农户分别占30.8%、32.7%，从事第一产业的劳动力分别为82.8%、80.5%，贫困农户中的劳动力只有16.4%外出务工。

（五）抵御自然灾害的能力不足，返贫问题突出。50个贫困县基本都是自然条件相对恶劣的地区，自然灾害频繁，有时多灾并发，如我省经常发生的洪灾、旱灾等自然灾害，损失最大的往往是贫困县。初步解决温饱和脱贫的农村群众因灾返贫现象十分突出，巩固温饱成果和抑制返贫的任务十分艰巨，更影响到贫困县经济社会持续、健康发展。

（六）扶贫开发投入总量较少，资金需求与投入不足矛盾突出。总体上看，贫困县经济社会发展能力和财政实力普遍较弱，加之中央和地方财政扶贫资金投入有限，以2008年中央和省投入的财政扶贫资金计算，平均每个贫困村仅10万元左右。同时，农村金融环境较差，农业贷款占贷款总额的比例长期不到10%。农民人均纯收入较低，自我积累少，生活消费支出占纯收入的80%以上，用于再生产经营性投资较少，自我发展能力弱。扶贫资金投入严重不足，极大地制约了贫困县扶贫开发的效果和进程。

四、加强贫困县扶贫开发的对策建议

党的十七届三中全会提出，到2020年要使“绝对贫困现象基本消除”，解决农村贫困问题成为我省“三农”工作的重点和难点，也成为对各级党委政府执政能力和学习实践科学发展观的重大考验。对于全国最贫困的贵州省，特别是50个贫困县，尤其要将扶贫开发作为加快县域经济社会发展的首要任务抓紧抓好。

（一）进一步深化“两个重中之重”战略的认识。进入新阶段扶贫开发以后，从贵州“欠发达、欠开发”的基本省情出发，省委提出了“两个重中之重”的战略方针：把“三农”工作作为全省工作的重中之重，把扶贫开发作为“三农”工作的重中之重。这一战略方针非常切合我省的实际，尤其是扶贫开发工作的实际。多年来，我省各项经济社会主要指标均处于全国挂末位置，贫困人口数量及占全国的比例长期位居全国第一，是全国最贫困的省份，可以说，我省是全国扶贫开发的主战场。在这样的贫困形势下，我省必须要坚持“两个重中之重”的战略方针不动摇，高度重视和支持贫困县的发展，尤其是

贫困县更要提高“两个重中之重”的认识，县委政府要高度重视扶贫开发工作，切实将扶贫开发作为全部工作的重中之重，以扶贫开发统揽经济社会发展全局，通过加大扶贫开发力度促进经济社会又快又好地发展。

（二）加大力度加快构建“大扶贫”工作格局。贫困问题，是一个社会问题，是全社会的共同责任。实践证明，仅靠单一的专项扶贫，远远不能弥补对贫困地区发展的欠账和日益扩大的发展差距。贫困县的贫困问题，是多方面、全方位的，也是多种原因造成和长期积累下来的，需要方方面面的力量来共同合力解决，特别是需要政府各部门各行业的政策、资金、项目、技术、服务等方面的倾斜扶持。贫困县的扶贫开发，应当以专项扶贫政策为导向，实行专项扶贫与行业扶贫、社会扶贫相结合，构建专项计划扶贫、惠农政策扶贫、部门行业扶贫和社会各界扶贫等多方力量、多种举措有机结合、互为支撑的“大扶贫”格局。从省一级开始，进一步强化各级党委政府对扶贫开发的重视和领导，强化各级扶贫开发领导小组的统筹协调作用，明确相关部门的职责、任务，加强规划和计划的衔接，做好任务分解落实，强化目标考核及督察，组织更多的人、财、物力资源投入贫困县，促进贫困县经济社会快速、协调、健康发展。

（三）采取有力措施加快贫困县经济社会发展进程。发展才是硬道理，发展是第一要务。对于50个贫困县，由于条件差、起点低、基础弱，发展的水平和速度远落后于发达地区和全省平均水平，必须切实加大力度，一心一意谋发展，聚精会神搞建设。一方面，中央和省关于经济社会发展的宏观调控特别是限制性政策措施，一定程度上制约了贫困县的发展，有必要在“普惠制”政策中实行“特惠制”，对贫困县进行特殊倾斜扶持，特别是加大对贫困县的政策性、财政性投入力度，充分发挥经济发展“三驾马车”中“投资”的龙头带动作用，通过加大投资力度拉动贫困县出口和消费另外“两架马车”，加快经济发展速度。另一方面，贫困县要紧紧抓住发展的关键问题和关键环节，争取上级财政更多的投入，加大招商引资力度，拉动民间资本投入，形成全方位、多层次、广范围的开发和开放局面，整合发展资源，聚集发展要素，壮大发展主体，加大资源、产业、人才开发力度，千方百计加快经济社会发展步伐。

（四）积极探索分类指导、分类推进的扶贫开发路子。按贫困标准划分，50个贫困县虽然总体上都处于贫困状态，但由于其占全省的区域宽，贫困原因和状况有差异，贫困类型和特点不一样，发展条件和基础也不相同，需要在加强扶持、加快发展的基础上，结合实际，突出重点，走差异化的扶贫开发道路。一是对于资源富集、交通便利等发展条件相对较好的贫困县，要从政策、资金、项目上优先扶持，加快工业化、城镇化、产业化、信息化进程，帮助其率先发展、加快发展。注重立足区域特色，以产业链延伸为主线，以工业园区为载体，大力培育发展特色优势产业集群，着力提高产业集中度，延长产业增值链和就业链。围绕交通网络主干线建设和城镇化发展，加快建设重点产业聚集区；积极主动承接珠三角等发达地区的产业转移，规划建设若干承接基地。二是要高度重视少数民族地区贫困县的发展。贵州作为少数民族人口比例较高的省，少数民族地区是我省贫困问题最突出的地区之一，搞好少数民族地区的扶贫开发，事关经济发展、社会稳定、民族团结，不仅具有重要的经济意义，而且具有重要的政治意义和社会意义，必须大力加强少数民族地区的扶贫开发，促进经济社会加快发展。重点对务川、正安、道真仡佬族聚居区和黔南、黔东南、黔西南三个自治州的部分民族地区作为重点扶持区域。三是加强石漠化严重地区贫困县的生态综合治理。在贵州，贫困问题与生态问题交织在一起是一个显著的特征。由于落后的生产方式的影响，导致石漠化地区“越穷越垦，越垦越穷”，对生态环境造成严重的破坏，要想彻底解决石漠化，必须同时解决贫困化，要按照科学发展观的要求大力推进生态文明建设，大力发展草地生态畜牧业、林果业等生态扶贫产业，扶贫开发与生态建设有效结合，推进石漠化严重地区贫困县经济社会与生态协调发展。四是联合武陵山区周边各省，积极向国家争取，将武陵山区贫困区域列入国家特殊类型集中连片重点扶持区域，集中力量扶持我省武陵山区贫困县，加大片区开发综合治理力度。

（五）以整村整乡推进为基础，加大区域连片开发力度。积极改革创新投入和发展机制，探索整合各类资金的办法、途径和措施，集中力量，增加投入，以整村推进为基础，打破村域界限，统一规划，连片开发，综合治理，数

村、整乡、乃至县域推进，提高扶贫开发成效。因地制宜，合理规划，整合好财政、信贷、企业、农户资金，完善基础设施和社会事业，改善生产生活条件及经济社会发展条件。按照现代农业的发展要求，培育优势特色产业，增加农民收入；依靠科技进步，提高农民素质，提高自我发展能力。坚持开发式扶贫的方针，以区域扶贫开发为平台，以产业化扶贫项目为载体，以整合资源为手段，努力增加贫困农民收入和促进贫困地区经济社会发展，实现扶持一片见效一片，最终实现全面、协调、可持续发展的目标。

（六）瞄准特色优势产业，加大产业化扶贫工作力度。深入贯彻落实省委、省政府确定的生态立省和可持续发展战略，抓住"两项制度"有效衔接契机，坚持走大产业、大投入、大脱贫的扶贫开发路子，通过做大做强特色优势扶贫产业，带动整村推进连片开发和农村劳动力转移转产。坚持党委、政府统一领导，扶贫开发领导小组统筹协调，扶贫部门牵头主办，整合部门资金和社会资源参与，以市场需求为导向，以自然资源为基础，以资金投入为保障，以示范带动为途径，以产业发展和农民增收为核心，统筹规划，突出重点抓好草地畜牧业、特色蔬菜、油茶、果（药竹）等特色优势产业，主导产业与特色产业统筹安排，线、面产业带建设与整村、整乡区域化推进相结合。创新政府引导、市场运作、群众主体、企业带动的发展机制和模式，通过财政扶贫资金补助、部门资金投入、贷款贴息担保、政策激励等有效方式，调动政府部门、龙头企业、合作组织、能人大户、贫困农户多方面的积极性，形成资金多元化、多渠道共同投入的产业化大扶贫格局，推动产业化扶贫工作又快又好地发展。

（七）稳步加快农村劳动力就地转产和转移输出步伐。结合当前农村劳动力素质、结构和转移状况，适应城镇劳务市场与产业化发展的需要，积极调整和优化培训结构，继续走组织转移输出与就地转产相结合的路子。提升培训层次，稳步开展初级技工培训，训后获得初级以上职业技能证书和特种行业上岗证书，提高农民工转移就业的成功率和稳定率。根据我省特色优势产业发展情况，尤其是围绕大力发展的草地生态畜牧业、蔬菜、油茶、干果（药竹）等产业化扶贫项目，在各地因地制宜开办农业产业化专业技能培

训班，推动农村劳动力就地转产就业和创业。根据市场用工需求，积极主动与用人地区政府部门和企业联系，签订劳动用工订单，以岗前培训为主要内容，定向、定点培训农民工，帮助农民工实现就业。同时，注重将扶贫项目尤其是产业化扶贫项目实施作为培训农村劳动力的有效手段和途径，切实提高农民的综合素质与发展能力。

（八）创新工作机制吸引更多的社会力量参与扶贫开发。在继续做好对口帮扶、定点帮扶工作的基础上，积极动员更多的社会力量参与贫困县扶贫开发。要组织对口帮扶城市积极参与"整合资金、连片开发"，组织机关定点帮扶单位积极开展"集团帮扶、重点突破"。要加强政银合作，在财政资金投入的基础和引导下，积极拉动金融资本和信贷资金投入贫困地区。要在市场经济原则下，充分利用贫困县资源、劳动力等优势，支持企业到贫困地区投资发展，引导更多的资金、人才、技术、信息等经济发展要素进入贫困地区，在龙头企业承担相应的扶贫责任的同时，利用扶贫政策、资金、项目对其进行扶持。

加快贵州现代农业发展的对策研究

李志良

2007年《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》出台，2008年，中共十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，强调发展现代农业，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向。这两个文件都明确提出"发展现代农业，必须按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，加快转变农业发展方式，推进农业科技进步和创新，加强农业物质技术装备，健全农业产业体系，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，增强农业抗风险能力、国际竞争能力、可持续发展能力。"

一、现代农业的基本内涵

（一）国外发达国家发展现代农业的道路

由传统农业向现代农业转变的模式基本上有两种：一是资本集约，或叫技术集约；二是劳动集约。

一般来说，实现工业化较早、土地资源丰裕，而劳动力又相对缺乏的国家，农业现代化的起步往往从生产工具和技术的改革入手，走资本集约或技术集约道路。如美国地多人少，主要以劳力节约型为主，采用以州为单位的、区域性布局的农场或生产基地，充分利用农业机械、良种技术，形成规模化、产业化经营。以色列的农业组织形式是基布兹集体农庄和摩沙夫合作社区，由于其土地资源以沙漠为主，自然环境恶劣、条件艰苦，因而重点进行了节水型农业科技的研究，形成其技术集约型农业特色。

人多地少的国家以劳动集约作为农业现代化的起步方式，首先在充分利用劳动力方面找出路，侧重于采用生物技术，精耕细作，进行集约经营，以提高单产。如荷兰是一个小国，但其注重设施农业和“温室革命”，土地高产出型的家庭农场与完善的社会服务网络相辅相成，成为世界农业强国。日本是一个岛国，农业的发展主要采用了全盘合作化的土地节约型模式，即由农协联合分散农户形成劳动集约经营，其农协的作用闻名世界。

发达国家历经一个多世纪，创造了各自不同的发展方式，最终都实现了农业现代化。从这一过程中我们可以得到这样一些启示：一个国家究竟采取什么方式走向农业现代化，是由其客观的资源条件和历史背景决定的，农业现代化的方式不能盲目照搬或模仿别国的模式。

（二）现代农业的基本内涵

李昌来在其著作《“三农”科学发展论》中指出，现代农业的核心是科学化，特征是商品化，方向是集约化，目标是产业化。与传统农业相比，它具有四大特点：一是突破了传统农业仅仅或主要从事初级农产品原料生产的局限性，实现了种养加、产供销、贸工农一体化生产，使得农工商的结合更加紧密；二是突破了传统农业远离城市或城乡界限明显的局限性，实现了城乡经济社会一元化发展、城市中有农业、农村中有工业的协调布局，科学合理地实现资源的优势互补，有利于城乡生产要素的合理流动和组合；三是突破了传统农业部门分割、管理交叉、服务落后的局限性，实现了按照市场经济体制和农村生产力发展要求，建立一个全方位、权责一致、上下贯通的管理和服务体系；四是突破了传统农业封闭低效、自给半自给的局限性，发挥资源优势和区位优势，实现了农产品生产布局合理化、贸易国际化。

总之，现代农业是继传统农业之后的一个农业发展新阶段，是以现代工业和科学技术为基础，重视加强农业基础设施建设，根据国内外市场需要，具有采用现代科学技术、运用现代工业装备、推行现代管理理念和方法的农业综合体系。

二、我省农村经济取得的主要成效

贵州解放后，开始探索实现农业现代化，特别是改革开放以来，农业现代化进程加快，取得了明显成效。

（一）农产品供给能力大幅度增加

农业生产持续增长，主要农产品产量和人均占有量大幅提高，成功解决了全省人民的吃饭问题。1949～2008年，全省粮食产量由296.55万吨增加至1158万吨，增加了2.9倍；人均占有粮食由210公斤增加到431公斤，增加了1.05倍。油菜籽产量由1952年的3.65万吨，提高到2008年的60.38万吨，增加了15.5倍；烤烟由1995年的0.73万吨，提高到37.71万吨，增加了50.7倍；茶叶0.16万吨，提高到3.49万吨，增加了20.8倍；肉类总产量由12.8万吨增加到161.46万吨，增加了11.6倍。水产品总产量由1978年的0.37万吨增加到7.8万吨，增加了20.1倍。同时，农产品质量安全水平稳步提高，优质农产品市场占有率不断扩大。

（二）农村经济结构发生重大变化

农牧业加快发展，乡镇企业异军突起，农村二三产业日渐繁荣。1979年，第一产业增加值占全省生产总值的比重高达42.1%，到2008年下降为15.1%，下降了27.0个百分点，产业结构进一步优化。改革开放以来，农业生产结构由种植业为主转变为农牧业共同发展，在粮食稳定增产的同时，高效经济作物和园艺作物也稳步发展，养殖业产值比重进一步提高。特别是畜牧业已成为农村经济增长的主要动力。2008年全省畜牧业总产值为291.65亿元，比上年增长7.1%，占农业总产值比重为33.2%；畜牧业增加值为183.16亿元，比上年增长6.9%，占农业增加值比重为33.9%。农村多种经营、二三产业得到重视和支持，农村经济结构由以农业为主转变为农业与非农产业协调发展。扶持和开办了一批龙头企业，确定了农业产业化经营的主导产品，建设了一批农业产业化主导产品基地，促进了农业生产结构的调整。

（三）农民生活水平稳步提高

从收入长期停滞不前到收入持续增长，实现了从贫困到温饱不足、从温饱不足到向总体小康迈进。1949～2008年，农民人均纯收入由48.3元增加到2796.93元，净增加了2748.63元。"八五"、"九五"、"十五"以来，农民人均纯收入逐年增加，这三个时期年均分别增长3.4%、4.5%、4.8%，2008年农民人均纯收入实际增长达到8.9%。2008年，全省农民家庭人均生活费支出为2165.7元，是1978年的104.25元的20.77倍，农村居民恩格尔系数由1978年的69.1%下降到2008年的51.7%，下降17.4个百分点。2008年农民家庭拥有固定电话、移动电话大幅度增长，分别比上年增长57.3%、31.6%。居住条件进一步改善，年末人均住房面积为25.27平方米，比上年增长2.9%。

（四）农村贫困人口大幅减少

从1986年开始实施有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作以来，到2008年已有20多年。我省扶贫开发工作，取得了巨大的成就，贫困人口大幅度减少，贫困地区自我发展能力明显增强。20多年的扶贫工作可分成三个阶段：第一阶段从1986年到1993年，全省绝对贫困人口由1500万人下降到1000万人，占农村总人口的比重由57.5%下降到34.4%。第二阶段是1994年到2000年的"八七扶贫攻坚"阶段，全省实现了农村粮食基本自给，48个集中连片的贫困县整体上基本解决了温饱问题，绝对贫困人口减少到313万人，占农村人口的比重下降到9.7%。"八七扶贫攻坚"计划的顺利完成，结束了我省农村总体贫困的历史，是我省农村发展的一次历史性跨越。第三阶段是新阶段扶贫开发阶段，从2001年到2008年，全省绝对贫困人口从313万人减少到255万人，6年减少了58万人。经过20多年的努力，我省不仅贫困人口大幅度减少，而且贫困地区交通、水利等基础设施不断完善，文化、教育、卫生等社会事业加快发展，人民群众的生产生活条件明显改善，文化素质明显提高，自我发展能力不断增强。通过努力工作，探索出了一条符合贵州实际的扶贫开发路子。

（五）农业生产条件进一步改善

农业机械总动力由1978年的111.2万千瓦，提高到2008年的1537.5

万千瓦，增加了12.83倍。农业有效灌溉面积由1978年的753.00万亩，提高到2008年的1481.11万亩，增加了1倍。农村用电量由1962年的0.01亿千瓦时提高到2004年的30.29亿千瓦时，增加了3028倍。农作物播种面积由1949年的2982万亩，提高到2008年的6929.15万亩，增加了1.32倍。到2008年，全省水利建设步伐进一步加快，建成了一批小山塘等“三小”水利工程项目，新增有效灌溉面积139.69万亩。在国家扶持政策引导下，农业装备水平继续提高，新增地电装机34.2万千瓦，比2007年增长了57.5%。

（六）生态建设迈出重大步伐

以退耕还林、荒山造林、封山育林和天然林保护为重点的生态建设成效明显。到2008年，全年恢复植被248万亩，启动实施了55个县石漠化综合治理试点，完成水土流失治理面积740万亩。全省已获批准的国家生态示范区6个，生态示范区建设试点地区和单位14个；共有自然保护区130个，其中国家级的9个；自然保护区面积达96.02万公顷，占全省面积的5.5%。建成区绿化覆盖率为21.5%。

三、我省发展现代农业面临的主要问题

当前，我省农业基础仍然薄弱，需要加强；农村发展仍然滞后，需要扶持；农民增收仍然困难，需要加快；城乡二元结构仍然突出，需要统筹。我省工业反哺农业、城市支持农村的长效机制还没有形成，忧中之忧是农民增收困难，急中之急是农村基础设施滞后，难中之难是消除城乡二元结构，农业农村发展面临一系列深层次矛盾和突出问题，发展现代农业面临诸多严峻挑战。

（一）城乡居民收入差距继续拉大

1980年、1990年和2000年，我省的城乡居民收入比分别为2.13:1、3.22:1和3.73:1，到2008年，扩大到4.21:1，远远超出全国的3.31:1的比例。而在这个数据中，城镇居民的收入是可支配收入，可全部用于生活消费，农民的收入除用于生活消费外，相当部分还要用于生产投入，同时很大

部分是实物折款，如果按照实际生活消费的水平算，城乡差距会更大。同时，1980年、1990年和2000年，我省农民人均纯收入占全国农民人均纯收入的比例分别为84.4%、63.4%和61%，到2008年，只占58.6%，与全国的平均水平越拉越大，农民稳定增收长效机制仍未形成。

（二）农业资源环境约束增强

1. 人口增长使自然环境的承载压力日益加剧。我省岩溶山区环境本身的脆弱性以及过度开发，使这块17.6万平方公里的土地，最多只能承载1200万左右人口，但已承载了3000多万人口。

2. 生态系统脆弱。在广大农村，因生态环境破坏造成的生态环境退化，已逐步演变成生存危机。工业化进程中产生的环境污染，从以城市和矿区为中心的区域逐渐向农村扩展。全省还有近1000万人饮水不安全，有700余座病险水库需要治理。

3. 土地垦殖率高。我省人均旱涝保收耕地面积仅为0.52亩（按农村人口计算），人口的过度增长，使大量的坡地被开垦，土地垦殖指数高过25%，远远高于全国平均13.5%的水平，过度的垦殖导致水土流失严重，随着人口规模的扩大，有限的土地资源承受的压力越来越大。

（三）农业基础设施落后

县域交通闭塞的状况长期没有改变，严重制约了农村商品生产，农民种出来的东西很难运出去、卖出去，农民也很难真正实现脱贫致富。我省二级以上公路密度仅为2.1公里/100平方公里，仅为西部地区的29.8%和东部地区的13.1%。到2008年底，全省还有21%的乡镇不通油路，22%的建制村不通公路，还有许多村庄处于自然封闭状态。尽管这几年我省农村人口人均有效灌溉面积大幅增加，但也只有0.52亩，比全国平均水平低0.34亩，还有1194万农村人口未解决饮水安全问题，水资源开发利用率仅为8.9%，渠系水利用系数仅为0.48。

（四）农业产业化程度低

农业产业化的基础是农产品商品率要达到一定的水平。解放前曾经有人在独山、镇远、兴仁、镇宁、黔大毕（黔西、大方、毕节）搞过抽样统计，1936

年,这几个地方农作物的平均出售率(商品率)为:稻谷 40.3%,玉蜀黍 20.9%,薯类 84.3%,猪 70.7%,蛋 63.7%。而 2008 年《贵州统计年鉴》统计的我省 2007 年几种农产品的商品率为粮食 17.9%,猪 60.7%,蛋 29%。过了 70 多年,全省农产品商品率还不如当年的几个地方,原因是多方面的,其中很重要的一条是我省现在在西部地区的交通枢纽地位远远不如从前。

(五)农业比较效益下降

虽然近年来取消了农业税,并对农民实行各种补贴,现在农民的负担比过去明显减轻了,但农业生产的成本随着生产资料价格和农村劳动力价格的上涨而大幅上涨。随着农业生产成本的提高,农业生产效益有继续下滑的趋势。即使从已经上涨了的价格来看,农产品价格仍不算高。2008 年农产品价格多数低于 10 年前的水平,农业比较收益总体上处于低水平。随着农村劳动力大量转入非农产业和城市,农业兼业化、粮食副业化、农村劳动力老龄化、农村空心化日趋明显。

四、加快我省现代农业发展的政策建议

我省发展现代农业的思路和目标是:用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业,提高农业水利化、机械化和信息化水平,提高土产产出率、资源利用率和劳动生产率,提高农业的素质、效益和竞争力。这是一项长期而艰巨的任务,必须从我省实际出发,统筹兼顾、重点突破,稳扎稳打、循序渐进,努力走出一条符合我省特色的现代农业建设之路。

(一)发展现代农业,必须加大对农业的投入力度

按照国家扩大内需、实施积极财政政策的要求,把“三农”作为投入重点,完善财政支农资金稳定增长机制。拓宽投资渠道,优化投资结构,大幅度增加对农村基础设施建设和社会事业发展的投入。落实促进现代农业发展的财税政策,大幅度增加对农村公益性建设项目的投入,支持农田水利建

设和中低产田土改造，增强农业综合生产能力。开展“工业反哺农业、城市支持农村”的投入试点工作，扎实抓好以县为主的财政支农资金整合试点，逐步建立整合各种支农资金发展农业、农村的新机制。

（二）发展现代农业，必须加强农村基础设施建设

加快公路路网改造和农村公路建设，基本实现乡乡通油路或水泥路，村村通公路。继续抓好小水池、小水窖、小山塘的建设不松懈，实施烟水配套工程不动摇。正像袁隆平院士所说的那样“种三保四”，即种 3 亩田，可以实现种 4 亩的产出，腾出来的 1 亩用于结构调整。加强基本农田保护，加快“沃土工程”实施步伐，扩大测土配方施肥规模，提高耕地质量。

（三）发展现代农业，必须加快农业科技创新

邓小平同志早就指出，农业最终要靠科技解决问题。我省发展现代农业的强大动力在科技、最大潜力在科技、根本出路在科技。一是加大实施良种良法。科技兴农，种子先行，好种出好苗。继续实施“种子工程”、“畜禽水产良种工程”，搞好大宗农作物、畜禽良种繁育基地建设和扩繁推广。优先扶持优质高产、节本增效的技术开发与使用，加强农作物重大病虫害统治。二是加强基层科技人员的队伍建设。按照强化公益性职能、放活经营性服务的要求，加大农业技术推广体系的改革力度，增强农技人员为农服务的本领，形成一支扎根基层、素质较高、数量稳定的基层农技推广人才队伍，使基层科技人员与基地、农户结成利益共同体，利益共享，提高他们的带动能力。实施“科技入户工程”，重视广大农村科技人才的培养，强化科技示范户建设，努力培养一批种养能手、农机作业能手、农村经纪人和专业合作组织领办人等农业农村经济发展急需的实用人才。

（四）发展现代农业，必须积极推进农业产业化经营

一是培育龙头企业，提高经营水平。“十一五”期末，全省省级以上的重点龙头企业要达到 100 个。认真落实对龙头企业的各项优惠政策，重点扶持一批有优势、有特色、有品牌的龙头企业上市，将优质产品打入国内外市场。二是建设生产基地，扩大出口经营规模。全省已明确肉牛、优质油菜、中药材、辣椒、茶叶、水果、花卉等产业为重点发展的产业，并分别制定了这些产

业的发展规划。围绕这些重点产业，选准主导产品，建设一批高标准、高质量的生产基地。三是抓市场开拓，拓宽经营空间。在加快农产品市场体系建设的同时，大力实施品牌战略，善于借助媒介宣传，加大农产品推介力度，进一步打响我省特色农产品品牌，提高我省特色农产品知名度。四是推进农民专业合作社的建设，提高农民组织化程度，创新农业的经营管理模式，以“龙头＋合作社＋农户”、“合作社＋农户”等方式促进农工贸、种养加、产加销一体化经营，切实解决好企业与农民的利益分配机制，真正形成“企业能发展、农民能致富、地方得财政”的格局。

（五）发展现代农业，必须抓好新型农民的培训

按照培养有文化、懂经营、会管理的要求，紧扣生产周期和农时季节，对务农农民围绕产前、产中、产后的技术要领，开展农业生产技能及其相关知识培训，提高农民的科学种养技能，努力把广大农户培养成有较强的市场经济头脑、有较高生产技能、有一定管理能力的现代农业经营者，通过培训，让农民领会到一次培训终身受益的好处。同时，围绕特色产业的培训，优化农业领域就业结构，丰富农业领域就业层次，通过培训，使那些隐性失业的农民能够在发展生态农业中实现就业，在解决农民就业的同时也发展了县域经济。

加快我省县域旅游文化产业发展的思考

傅 瑜

县域旅游文化产业是整个旅游文化产业的重要组成部分，是整个旅游文化产业持续发展的重要基础和持续动力所在。县域旅游、文化产业发展了，全省旅游文化产业才能够做大做强。贵州旅游文化资源丰富，分布广泛，全省88个县(市、区)都有着不同程度的旅游文化资源。因此研究贵州县域旅游文化产业发展的规律和特点，提出正确的发展思路和对策措施，对推动县域经济乃至全省旅游经济又好又快的发展具有重要的现实意义。

一、贵州县域旅游产业发展概况

(一)丰富的旅游文化资源

我省县域集中了全省绝大部分的旅游资源，是旅游资源的“金矿”。复杂的地理环境、丰富的生物资源、悠久的历史、多样性民族文化为背景形成的贵州县域旅游文化资源，具有多样性、奇异性及组合优良的特点。全省有世界自然遗产和非物质文化遗产各1项(荔波喀斯特地貌、侗族大歌)，有13个国家级风景名胜区、56个省级风景名胜区、8个国家级自然保护区、6个国家地质公园、21个国家森林公园、19处全国重点文物保护单位、7个国家级历史文化名城(镇、村)。全省还有大量具有开发价值的景区景点，这些旅游资源绝大部分也分布在各县市。此外，舒适宜人的气候也是贵州县域得天独厚的旅游资源。旅游文化产业资源是贵州具有比较优势的自然和人文资源，是贵州实现跨越式发展和可持续发展宝贵的物质基础。

（二）重要的产业地位

由于旅游业具有较强的综合性特点，近年来，一些县域依托自身得天独厚的自然旅游资源和人文旅游资源，纷纷将产业政策向旅游倾斜，进一步明确了旅游业的优势产业、支柱产业地位，并将其作为新的经济增长点来加以培育。旅游业在贵州县域经济发展中显示出不可替代的优势，各项旅游经济指标逐年增长（2008 年我省部分县域接待游客总人数及旅游总收入见表 1）。近年来，许多县域在旅游景区建设、配套设施、交通条件等方面已有很大改观，旅游业已经成为县域发展潜力大、发展活力强的重要产业。

表 1　2008 年部分县域旅游接待总人数及旅游总收入

县(市、区)	旅游接待总人次（万人次）	同比增长(%)	旅游总收入（亿元）	同比增长(%)
开阳	79.0	41.1	2.36	51.3
清镇	85.0	20.1	0.95	35.6
息烽	111.3	37.1	0.78	82.6
花溪	1042.0	50.14	9.79	50.84
乌当	193.0	85.6	8.00	122.2
赤水	109.5	36.7	10.13	120.2
习水	71.0	57.8	4.90	116.8
仁怀	81.5	59.0	7.36	84.0
桐梓	76.0	107.0	2.90	163.6
湄潭	30.8	22.2	2.03	24.5
绥阳	60.7	7.8	3.51	32.5
凤岗	37.7	466.9	2.70	409.4
余庆	31.9	26.9	2.11	339.6
平坝	107.1	23.5	5.90	67.6
雷山	103.22	30.82	2.85	16.59
镇远	154.7	39.0	13.80	51.3
施秉	167.1	135.4	5.20	147.7
黄平	55.9	79.1	2.03	98.8

县(市、区)	旅游接待总人次(万人次)	同比增长(%)	旅游总收入(亿元)	同比增长(%)
黎平	109.1	31.9	5.20	48.4
荔波	238.0	103.4	13.49	49.3
平塘	151.0	22.8	10.85	13.8
贵定	176.0	22.2	9.22	84.3
安龙	16.0	8.8	0.40	20.1
贞丰	41.1	109.7	0.67	32.0
织金	160.0	188.0	9.80	610.1
铜仁	81.3	30.4	2.68	34.3

（三）良好的综合效益

旅游业成为县域提升地域形象、改善产业构成、增强地域活力、促进经济繁荣、带动农民致富、促进人流、信息流、物流的产业。

大力发展旅游产业，不仅提升了经济效益，而且综合社会效益良好，对构建和谐社会起着极其重要的作用。一是旅游扶贫开发成为我省反贫困战略的重要手段，旅游的发展使一些由于自然资源缺乏、交通闭塞而导致贫穷的农村寻找到一条新的发展道路。近年来我省涌现出一大批旅游特色村寨、特色乡镇和一批旅游经济强县，一大批农民依靠发展旅游实现了脱贫致富。二是促进了生态环境的改善。只有生态环境良好，游客才会增加。近年来我省生态建设取得显著成效，贵州森林覆盖率从 1998 年的 30.8% 增加到 2008 年的 39.9%，高于全国平均水平，年均增长 1%。三是促进县域第三产业的快速发展，优化了县域产业和产品结构，增加就业机会。在县域许多景区景点的周围，围绕旅游兴办了一大批商店、旅店、餐馆等，有效地带动了社会就业。旅游产业的开发和发展拉动与旅游相关的宾馆、饭店、交通、购物、娱乐等第三产业的发展壮大，旅游消费、转移财富支付的功能，促进了我省区域和城乡协调发展。四是旅游开发有效保护当地传统文化资源。各县域把发展旅游与保护、开发和传承特色、传统文化相结合，通过发展旅游小城镇、乡村旅游、民俗旅游，开发特色旅游商品等，有效保护和发展了民族文化。

随着旅游业的不断扩大，以及生态环境的改善和社会安定程度的提高，必然会对招商引资产生巨大的吸引力，使本地区的各项资源充分得到科学而有效的利用，从而推动整个国民经济的快速增长，最终达到社会政治、经济、文化、旅游等各个领域的和谐发展。

（四）不同的发展阶段和发展水平

贵州各县市的旅游资源和区位条件不同，县域旅游业发展呈现不同的发展阶段以及水平：一类是旅游业发展起步较早，旅游业是县域传统主导或支柱产业，产品初步定型，发展规模较大，但产业亟须寻求突破和升级，如花溪、镇远、清镇、施秉、织金、贵定等。再一类是县域旅游业已经有一定基础，旅游业已成为或正在成为县域主导或支柱产业，但产业规模还不大仍有相当发展空间，如赤水、荔波、桐梓、平坝、黔西、雷山、黎平、兴义、开阳应属此类。还有一类是尚属于新兴产业或普通产业，但潜力极大，其前瞻性定位为主导产业或支柱产业。如湄潭、习水、仁怀、惠水、江口、晴隆等县市。

二、贵州县域旅游文化产业发展存在的问题分析

贵州旅游业发展至今，纵向比发展明显，但横向对比，发展水平还不高，与全国旅游先进省区仍有很大差距，县域旅游经济能量还远远没有释放出来，名牌旅游产品还不多，丰富的旅游资源还未能真正转化为产业优势和经济优势。

（一）旅游发展的起点普遍较低，产业化水平不高

贵州很多县域自然风光秀丽，少数民族文化极具特色，具有发展成为国家级甚至世界级旅游产品的条件，但丰富的旅游资源似乎还处于“养在深闺人未识”的状态，旅游业发育程度不高。很多景区限于交通等基础设施、周边环境及产业链的局限，尚处于初始开发状态，只具备少量的商业元素。旅客来到这里除了欣赏原始的民情、风俗、美景外，基本上无从下手“买单”。故而景区难以让游客留下尽可能多的“旅游付费”，旅游资源的价值化程度低，旅游产业的综合效益尚待提升。

（二）旅游产品同质化、县域旅游产业同构化现象严重

贵州很多县域虽然具有世界一流的自然风光，但经过多年的开发，观光型旅游产品难免趋于老化，难以满足人们多元化的旅游需求。单一的观光型旅游，相对集中的客源市场，都会成为制约发展"瓶颈"，要做大做强贵州县域旅游业，亟须注入新的生机和活力，以更有效拓展新的高端市场。

（三）对人文资源的开发明显不足

贵州自然风景资源丰富，人文景观博大精深。但由于对资源特色与开发方向把握不够，出现了较严重的旅游产品同质化和县域旅游产业同构化现象，突出地表现为各地的旅游产品多以观光型为主。各地在资源开发种类方面，注重自然旅游资源的开发，对人文资源的开发明显不足。县域对旅游资源的文化内涵挖掘不够，缺少高品位、大规模、有鲜明特色的综合性旅游产品。其实贵州很多县域建设旅游强县，不缺文化，不差元素，但缺乏文化的号召力、感染力和凝聚力，没有形成以文化为核心价值的旅游发展新型产业业态。

（四）地方传统文化功利化与边缘化

旅游者对异域文化的向往与追求，体现了民族文化的商业价值。这使得旅游地有意识地挖掘和开发与旅游相关的文化性资源，从而出现刻意地使本民族文化商品化以满足旅游市场需求的倾向。民族文化内涵已被功利目的所曲解。干扰了游客对当地文化的理解和认识，对旅游业的发展也造成负面影响。苗族刺绣历史悠久，博大精深，是中国传统民族民间工艺的重要组成部分。随着现代工业文明的发展，处于自然经济形态下苗族刺绣遇到巨大的压力和挑战，面临被"边缘化"的危机。文化不仅仅在于传承，更在于创新。目前，贵州的布依"雯当姆"、土家哭韵唱腔、土家八宝铜铃舞、布依古歌等出现种种传承危机，主要原因是缺乏自身创新活力，脱离青年人的文化期待和精神需求，有被"边缘化"的危险。公共文化基础设施落后，也制约了传统文化资源的有效开发。

（五）县域旅游业缺乏科学定位

目前全省各地建设旅游大县、旅游强区、旅游名市的呼声较高。县域内

是否适合发展旅游业，以及将旅游业置于何种地位应视自身经济社会发展情况及资源而定。许多县域在旅游业发展中只看到本地的资源特色而缺乏横向对比，没有认真分析其在旅游市场上的比较优势，往往盲目地认为自己的资源数量可观、品位上乘，难以处理好旅游产业同其他产业协调发展的关系。如果过分夸大旅游业的作用，势必导致资金、人力、物力投入结构不合理，影响其他产业的发展。甚至使一些支持旅游业发展的行业也受到影响，从而制约了旅游业的发展，最后导致整个产业系统的失败。制定的旅游发展策略和措施也就难免存在偏差，难以真正地指导县域旅游业的发展。

三、加快贵州县域旅游文化产业发展的对策建议

（一）提升市场化和产业化水平

目前，贵州县域旅游产业处于加快发展阶段，发展瓶颈在于缺少足够的投资，各类基础设施和产业配套条件仍然不足，旅游文化产业的市场化程度和产业化程度不高。为此，一是要加大投入。在目前地方财政对旅游发展支撑偏弱的情况下，必须坚持走“政府引导、市场运作”的路子，充分发挥市场配置资源中的基础性作用，广泛聚集旅游开发资金，在更广阔的空间优化资源配置，推进旅游发展的社会化、市场化，实现旅游发展的较大效益。二是转变思维方式和经营理念。从深层次来看，制约县域旅游文化产业发展的最大瓶颈是市场营运理念的欠缺，即全省性的县域旅游产业培育和市场化理念的落后。不熟悉旅游市场开发，缺乏景区开发管理经验也是一个重要因素。贵州旅游业要大力发展，必须进行深度的“开发、开放”，必须改变旧的思维定势。要积极转变政府职能，创造良好的政策环境，增强宣传意识、市场意识和服务意识，为投资主体办实事，解决实际困难，提供切实帮助，使投资者进得来，留得住，有发展，可以赚钱。只有这样，才能快速提升相关的市场化水平和产业化水平，尽可能地实现旅游资源价值最大化的目标，达到“既叫好，也叫座”的目的。

（二）科学选择发展方向

明确旅游产业在县域经济系统中的定位，可为县域旅游开发与旅游产业规划定下基调，明确旅游业的发展方向，制定旅游业发展目标。对县域旅游业的定位，每个县（市、区）应根据自己的实际情况，合理选择自己的发展方向。一些县域交通水平相对较低，经济发展落后，资源缺乏，决定了在相当长的时期内，旅游业很难成为支撑县域经济的支柱产业。旅游业在一些具备条件的县域可以大有作为，旅游业完全可能发展成为支柱产业。县域旅游业在确定产业地位之后，无论是确定为主导产业还是支柱产业，甚至是普通产业，制定发展目标、开发措施时都应以此为核心。对旅游业进行产业定位，必须跳出旅游产业系统，从整个县域产业结构的角度观察旅游业发展的作用、所处的地位，摆正旅游业在县域经济系统中的位置，处理好同其他产业协调发展的关系。

（三）加强县域旅游的区域合作

县域旅游不仅要放在本市、本省、全国旅游市场的大格局中，也要放在世界旅游市场的大格局中，来选准比较优势，优化资源配置，突出特色，增强竞争力。各县域基于自身的条件，旅游发展特色应有同有异，尤其要兼顾各地旅游发展类型的互补性、交叉性和协同效益。由于资源、市场的共享、共通，单凭一县的力量还不足以完成县域旅游业的大发展，必须加强区域合作，在更大的范围内进行资源的整合，积极为无障碍旅游创造条件，本着平等互利原则，加强旅游项目投资、旅游管理、市场营销、旅游文化开发等方面的互惠合作，提高县域旅游的竞争力。

（四）加强旅游与文化产业的融合

贵州省旅游资源的文化底蕴非常深厚，开发利用潜力巨大。加强文化和旅游的深度结合，促进旅游产业转型升级，促进单一观光旅游型产品向复合旅游型产品转变，是旅游业发展的必然选择。随着旅游业的加快发展，其关联带动作用将进一步发挥出来，逐步形成核心竞争力，辐射到整个文化产业，带动演艺、工艺品制造、特色餐饮、节庆会展、休闲娱乐、体育健身等更为广泛的领域，实现旅游业与文化产业的联动发展。为此，应贵州各地区立足

于旖旎的自然风光和丰厚的民族文化资源，针对文化消费市场的需求，研发适销对路的文化旅游产品和服务；做好民族文化资源的保护与有效开发工作，找出本地文化之特色，深入挖掘民族文化的精华，增强文化产业的创造力和影响力。大力加强对历史文献的收集整理和开发利用，使蕴含在旅游资源中的文化潜能得以充分释放；通过举办一系列的旅游节庆活动或者建设一批主题文化公园来显示博大精深的民族文化内涵；特别要重视旅游文化策划工作，切实解决存在的整体旅游形象不够清晰、旅游产品文化档次不高、旅游市场文化营销策略不清晰的问题，真正把旅游文化产业发展提高到一个新水平。

（五）着力打造旅游精品，文化产业发展提高整体竞争力

21世纪的全球旅游业展现了广阔前景。随着旅游产品日益丰富，旅游精品不断涌现，建设旅游精品已经成为推动旅游业提质升级的重要课题和必然趋势。当前，我国旅游业正处于消费升级背景下需求结构、产业结构快速调整的时期，品牌的重要性日益凸显。旅游业的竞争很大程度上是旅游产品品牌的竞争，旅游精品将成为市场最大的卖点和赢家。贵州独有的自然资源、深厚的民族文化底蕴、繁多的文化资源种类，有利于开发结构完善、选择适应面广的旅游精品，形成优质品牌。目前在贵州县域旅游文化产业发展中已经出现了一批叫得响、卖得好、影响力大的旅游精品。要把旅游精品连接起来，形成整体优势。打造精品旅游目的地，是一项综合性系统工程，不仅要依靠市场的力量进行，还需要通过政府的支持和调控，加大市场推广力度，增加投入，以多种手段、多种形式、多种渠道，来提高精品旅游目的地的知名度和美誉度。

加快我省县域服务业发展的思考

朱明生

县域经济是国民经济的基本系统，服务业是县域经济的重要组成部分，在县域经济发展中具有重要的地位。把握县域服务业的现状，正确认识存在的问题，进一步明确县域服务业发展的思路和重点任务，并采取切实措施，加快服务业乃至县域经济的发展，具有十分重要的意义。

一、我省县域服务业发展现状

近年来，我省 78 个（不包括 10 个市属区）县域服务业呈现较好的发展态势，取得了明显的成就。

（一）增长迅速，对经济增长的贡献逐渐加大

2006～2008 年，县域服务业增加值年均增长 13.3%，超过同期 GDP 年均 11.8% 增幅 1.5 个百分点。县域服务业总量和规模进一步扩大，全省县域服务业增加值 2008 年大约为 887 亿元，占全省服务业增加值的 63%，比 2005 年的 59% 提高四个百分点。2008 年县域服务业对 GDP 的贡献率为 40%，比 2005 年提高了 6.4 个百分点。

（二）传统服务业比重有所下降，服务业结构加快调整

2005～2008 年，交通运输、仓储和邮政业占全省生产总值的比重从 5.9% 下降到 5.4%，批发和零售业从 6.6% 下降到 6.3%；而金融保险业则从 3.6% 上升为 3.9%，其他县域服务业从 17.5% 上升为 19.5%。2005～2007 年，信息传输、计算机服务和软件业占全省生产总值比重从 2.4% 上升至 2.8%，教育从 3.6% 上升至 4.4%，居民和其他县域服务业从 1.0% 上升

为 1.1%。此外,2005 ~ 2008 年,交通运输、仓储和邮政业年均增速为 8.2%,批发和零售业增速为 10.6%,住宿和餐饮业增速为 14%;同期,金融保险业的年均增速则为 11.1%,其他县域服务业中的营利性县域服务业年均增速为 19.8%。

(三)服务业继续成为吸纳劳动力就业的主渠道

"十一五"时期以来,县域服务业的发展为劳动力提供了更多的就业机会。从第一、二产业转移出来的大量劳动力和城镇新增劳动力逐渐进入县域服务领域就业,县域服务业成为吸纳劳动就业主渠道的作用日渐突出。2008 年全省县域服务业从业人员大约为 250 万人,比 2005 年增加了 39.6 万人,县域服务业从业人员占整个服务业从业人数的比重由 2005 年的 55% 提高到 2008 年的 60%。

(四)促进投资不断增长,成为税收增长的主要来源

"十一五"时期以来,全省县域服务业的投入力度加大,促进了服务业加快发展。2008 年全省县域服务业投资大约为 600 亿元,占服务业投资的 60% 以上,是 2005 年 1.3 倍;一些为生产服务的现代服务行业的投资增长迅速,2006 ~ 2008 年,在城镇固定资产投资中,租赁与商务投资年均增幅约 128.4%,金融业投资年均增长 38.5%,房地产投资增幅为 29.8%,均明显高出同期全社会固定资产投资增幅和县域服务业的平均增幅。随着县域服务业规模不断扩大,效益不断提高,县域服务业提供的税收不断增加,成为全省税收增长的重要来源。虽然 2008 年因雪凝灾害等特殊原因严重影响了县域服务业税收,但总体并没改变县域服务业税收迅速增长的态势。

二、县域服务业发展中存在的主要问题

由于贵州经济发展仍处于工业化初期水平,县域服务业发展明显带有这个阶段的特征:供给不足,竞争力不强,开放程度低,生产性服务业比重小,县域服务业吸纳就业的水平偏低,与全省经济社会加快发展、产业结构调整升级不相适应。

（一）总量小，吸纳就业水平偏低

2008 年我省县域服务业增加值 887 亿元，低于邻近的云南、广西、重庆、湖南等省区市，与东部省区相比差距更大。2008 年我省县域服务业从业人员 250 万人，占全部就业人员 2292.12 万人的 11%，表明我省县域服务业劳动就业水平低，县域服务业对劳动力的吸纳还很不充分，同时也说明贵州县域服务业吸纳就业仍有较大潜力。

（二）传统服务业比重大，现代县域服务业比重较小

2005～2008 年，全省交通运输和仓储和邮政业、批发零售业、餐饮食宿业增加值占全部县域服务业增加值比重在 36.56%～34.29% 之间，而金融保险业和其他营利性服务业增加值占比在 21.2%～22.6% 之间，低 15.36～11.69 个百分点。从趋势看，现代服务业呈现加快发展势头，但尚未改变传统服务业的优势地位。社会服务业门类中的信息咨询县域服务业、计算机应用县域服务业等，以及教育文化、广播电视、科学研究和综合技术服务业等发展明显不足，不仅服务程度低、特色不鲜明，而且服务企业数量少，综合实力弱。

（三）体制机制不尽合理，对市场需求的适应性不强

一是在县域服务业中垄断经营项目仍较多，市场准入限制多，像银行、电信、交通、广播电视等行业仍保持着十分严格的市场准入限制，发展活力受到影响。二是一些市场化改革很早、市场化经营比较充分的行业，仍然存在公多民少、公大民小的情况。如 2008 年全省限额以上批发零售企业 650 个，其中国有及国有控股企业有 179 个，营业收入占到 42.9%；而私营企业和外资企业（含港澳台商投资企业）总共才 62 个，其营业收入仅占 5.1%。三是对市场需求的适应性不强。由于体制机制等问题没有真正得到深入解决，非公有经济发展的空间受到挤压，缺乏公平充分的市场竞争，加上服务业从业人员整体素质不高，创新观念淡薄，使得县域服务业在整体上对市场需求的适应性不强，自身发展也受到制约。

（四）专业人才匮乏

由于现代服务业发展总体需求不足，经济规模小，不仅吸引不了相应的

高层次人才，还导致了人才外流，金融业、房地产业、租赁和商务县域服务业、信息传输、计算机服务和软件业等的专业技术人员占全省各行业专业技术人员总数的比重较低。2007 年，上述各行业累计只有专业技术人员 2.4 万人，仅占全省专业技术人员总数的 3.54%，人才不足导致相关行业发展缺乏最重要的智力资源保障。

（五）地区发展不平衡，城乡差距较大

一方面我省县域服务业发展水平总体不高，另一方面区域间存在明显差距。近年来，尽管各州、市、地都积极发展服务业，但由于经济发展不平衡，各地区间的差距仍然较大，城乡服务业发展的差距更大，农村中文化、娱乐、医疗卫生、交通、信息、教育等服务业发展明显落后于城市，社会化服务体系不健全，在很大程度上制约了县域服务业又好又快发展。

三、县域服务业发展的总体思路及发展重点

（一）总体思路

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想，把加快县域服务业发展作为推进产业结构调整、转变经济发展方式、增加就业、实现我省经济社会历史性跨越的重要举措。按照扩大规模、调整结构，深化改革、优化环境，扩大开放、外向带动，因地制宜、合理布局的要求，切实推进县域服务业健康发展，推动经济社会走上科学发展的轨道，促进全省经济又好又快发展。

（二）县域服务业发展重点

县域服务业重点发展领域应该考虑以下因素：一是加大工业发展力度，坚持推进新型工业化，对县域服务业发展的重点、结构和技术提出新要求；二是服务业加快发展需要实现资源的整合、重组、优化和提升；三是城市化进程的加速推进，对县域服务业提出的新需要；四是如何发挥县域服务业的积极作用，促进农村加速脱贫致富，走向加快发展；五是充分考虑规划期内我省县域服务业发展的支撑条件和能力，使发展目标更具有现实性和可操

作性。在充分研究以上问题的基础上，我们认为，“十二五”时期县域服务业发展，要按照“有所为有所不为”和“轻重分明”的原则，确定以下县域服务业发展重点：积极促进生产性服务业加快发展，进一步推动旅游业快速健康发展，大力发展民生性服务业和新兴服务产业，积极发展农村服务业。

1. 积极促进生产性服务业加快发展。生产性服务业伴随着工业化进程而产生、发展和壮大起来，我省正逐步进入工业化进程加快的时期。积极发展生产性服务业，有利于促进产业结构升级，延长产业链，推动工业化步伐加快，促进就业，同时优化县域服务业内部结构。大力发展县域物流业、科技服务业、信息服务业、发展租赁和商务服务业、加快金融业发展步伐。

2. 进一步推动旅游业健康发展。一是加快构建特色产品体系。按照优化结构、打造精品、地域复合、整合线路的发展方向，利用生态优良、气候宜人、民族文化多样性强的优势，进一步改善山水观光产品，大力发展休闲度假旅游、乡村旅游、民族文化旅游、红色旅游，积极发展以城市为依托的会展商务、文化娱乐旅游，发展丰富多彩的特色专项产品，着力打造一批特色优势旅游精品，形成多元化、复合型产品结构。调整提升自然风光旅游，大力发展民族和历史文化旅游、休闲度假旅游，乡村旅游，继续发展红色文化旅游，大力发展公务、商务、会议旅游，积极发展专项旅游，创新发展文化娱乐，适度发展朝圣旅游。利用宜人气候、优良生态发展各种主题的旅游地产项目，作为度假旅游的重要载体，建设体育、会所等配套设施，积极探索实行产权公寓、分时度假等资产管理方式。二是加强重点特色旅游目的地和重点旅游城市建设。以体制创新、机制创新和管理创新为动力，科学规划，突出特色，坚持开发与保护并重，力争把赤水、镇远、清镇、荔波、施秉、黎平、安龙、平坝、石阡、镇宁、仁怀、玉屏等建成以生态型、疗养型、观光农业型、民族村寨型、特色旅游商品生产型等为重点的多种新型的旅游小城镇。三是加快旅游基础设施和配套设施建设。构建适应旅游产业化、集群化和国际化发展的综合服务体系，大力发展旅游商品产业，大力开拓国内国际旅游市场。

3. 发展民生性服务业和新兴服务产业。大力发展民生服务业，对于保

障民生、扩大就业、提高城镇发展的品位和档次、保持社会的和谐稳定都具有重要意义。“十二五”期间，在保持餐饮业、批发零售业等的平稳较快增长外，要特别重视传统服务业中新兴业态的培育和发展，力争新业态的增幅快于传统业态，成为民生服务业中最具活力的增长极。

4. 发展农村服务业。大力发展公共服务事业，放开发展经营性服务领域，鼓励城市资源下乡发展。全省公共服务建设投入资金应重点向民族地区、边远山区和贫困地区倾斜。积极发展农村新兴服务业，提升农村服务业水平。加快新农村现代流通网络建设。以供销社为依托，构建农业生产资料、日用消费品、农产品经营服务、再生资源回收利用四大经营网络。大力发展以农民专业合作社为主的农村新型合作经济组织和农产品行业协会。大力推广“龙头企业 + 合作经济组织 + 农户”的经营模式，提高农民的组织化程度。加强农业技术推广体系、农业信息服务体系、农产品质量安全监测服务体系建设。加快推进农村金融机构体制改革，提升金融服务“三农”的能力。以农村劳动力转移为重点，大力发展劳务经济。加强对拟向非农产业和城镇转移的农村劳动力岗前职业技能培训，推进职业培训社会化、市场化。以县城为中心，以交通运输、住宿餐饮、商贸流通等传统服务业为重点，以特色旅游、生活服务、教育培训等现代服务业为方向，构建适应经济和社会发展需求的县域服务业发展格局。

五、加快县域服务业发展的对策建议

（一）创新服务业工作的思路和管理体制

一是抓紧制定或修订县域服务业发展规划，完善产业政策。进一步细化、完善县域服务业发展指导目录，定期在新闻、网络等媒体发布，立足现有基础和比较优势，制定、细化并发布本地区县域服务业发展指导目录。二是打破县域服务业发展中存在的行业垄断，有序推进我省县域服务业的企业化、产业化和社会化。三是在开发区和园区规划中，要重视服务产业发展的系统化和配套条件，特别要重视现代服务业的发展和配套，不断提高现代服

务业的比重。

（二）放宽准入条件，优化服务业的发展环境

放宽服务业注册资本登记条件，放宽服务业投资主体资格和对外投资限制。进一步扩大企业经营范围自主选择权，放宽物流等企业名称和行业类别的核定标准；进一步下放登记权限，培育、整合、规范企业登记注册代理中介机构，为投资者提供专业性市场准入中介服务。建立县域服务业信息分析与发布制度，服务业主管部门应定期分析和发布服务业发展情况，指导服务业健康有序发展壮大。

（三）整合行业资源，不断提升县域服务业竞争力

一是鼓励品牌知名度高、规模经营的服务企业组建企业集团。大力支持企业开展自主品牌建设，鼓励企业注册和使用自主商标。二是支持国有服务企、事业改组改制，建立现代企业制度。国有服务企、事业单位可以采用改组、改制的方式，推进资产重组，实现投资主体多元化，积极吸引民间资金进入企业，吸引民间技术人才参加管理。三是创办农民专业合作社，支持企业、农民专业合作社开展农产品直销连锁经营，进一步拓宽农产品的流通渠道。扶持和培养农村经纪人，成立经济人协会，充分发挥其重要作用。四是鼓励商贸等服务业开展连锁经营，鼓励发展商业特许经营等现代经营方式和业态。五是坚持把旅游业作为服务业发展的龙头来抓，做好旅游规划，大力实施旅游精品战略，提高旅游产品的档次和水平。明确重点旅游资源开发时序，明确各级政府在旅游资源开发中的不同职责，针对不同游客开发不同类型和档次的旅游产品。大力发展乡村旅游，深入开发具有民族特色的旅游产品。

（四）拓宽服务业融资渠道

按照国家部署，认真做好调整和放宽农村银行业金融机构市场准入政策的落实工作，为县域服务业加快发展提供金融资金支持；鼓励民间资本进入服务业，民营企业收购、合作、经营公共事业的，可以在出资额或上缴利润方面给予优惠，还可以优先注入引导资金或提高引导资金额度；积极支持风险投资与创业投资企业的发展。

（五）推进服务业园区化发展

一是打造县域服务业品牌，实施县域服务业商标品牌带动战略，优先推荐认定服务类著名商标。二是制定县域服务业商标的相关政策，鼓励县域服务业企业以服务商标为纽带，发展商业特许经营等现代经营方式和业态。三是加强对服务商标的行政保护，鼓励引导企业注册服务商标，积极协助经营者加强服务商标的使用与管理，保护服务商标持有人的合法权益。四是促进物流、研发、设计、创意、金融保险、会展、信息、分销和专业服务等知识技术密集型服务业集聚发展。

（六）加快人才培养和引进，为县域服务业发展提供智力支持

一是通过各种形式和渠道，大力培养服务业人才，并充分发挥其作用。二是加强服务业从业人员社会保障工作。鼓励服务业企业招用就业困难人员，签订劳动合同并缴纳社会保险费的，在相应期限内给予基本养老保险、基本医疗保险和失业保险补贴。三是降低社区服务业、家政服务业的创业门槛，鼓励下岗失业人员、残疾人、复退军人、大学毕业生通过创业实现就业、再就业。

中小企业在县域经济发展中大有作为

龙超亚

中小企业量大面广，广泛分布于第一、二、三产业，主要集中在县级及县级以下行政区域，是县域经济的重要组成部分，在县域经济发展中发挥着至关重要的作用。中小企业是推动县域经济发展、增加县域财政收入、扩大就业、服务"三农"和推进农村工业化和城镇化建设的主力军。

一、我省县域中小企业发展现状

(一)发展简况

我省中小企业主要分布于县域范围内。截止 2009 年末，全省共有企业数 10.6 万多户，其中中小企业占 99.9%。还有 58 万多户个体工商户广泛分布城乡间，为群众生产生活提供了便利服务。从工业上看，全省规模以上中小工业企业 2814 个，占规模以上工业企业的 99%，实现工业增加值 722.23 亿元，同比增长 12.2%，增速高于规模以上工业增加值 1.6 个百分点。实现工业总产值、主营业务收入、利润分别为 2145.78、1829.63 和 83.24 亿元，同比分别增长 9.7%、8.2%、8.2%，规模以上中小工业企业全部职工平均人员为 53.83 万人，占规模以上工业企业从业人员的 72.5%。从注册主体看，作为县域中小企业中坚力量的私营企业，截至 2009 年 3 季度达到 6.66 万户，注册资金 1122.77 亿元，同比分别增长 9.3%、21.04%。作为创业、就业的重要平台和途径，截至 2009 年 3 季度个体工商户达到 58.45 万户，就业人数达到 85.82 万人，同比分别增长 10.94%、11.46%。

（二）发展类型

根据《贵州省中小企业、非公有制经济统计监测体系》公布的数据，可以把我省中小企业划为三种类型。

1. 资源加工型。贵州境内矿产资源种类繁多，分布广泛，门类齐全，储量丰富，且成矿地质条件好，是著名的矿产资源大省。截至2002年底，全省已发现矿产110多种，其中有76种探明了储量，有多种矿产保有储量排在全国前列。排在第一位的有汞、重晶石、化肥用砂岩、冶金用砂岩、饰面用辉绿岩、砖瓦用砂岩等，排在第二位的有磷、铝土矿、稀土等；排在第三位的有镁、锰、镓等；此外，煤、锑、金、硫铁矿等也具有一定优势，在国内占有重要地位。其中，汞、铝、磷、煤、锑矿产资源，在全国的优势地位突出，具有“五朵金花”的美誉。因此利用资源优势的加工型企业占了我省中小企业相当的比例。如2008年，采掘业中小企业共有740户，都集中在县域范围内，这些中小企业实现的工业总产值、主营业务收入和利润分别为275.9、275.2、41.0亿元，分别占全部规模以上工业中小企业户数、工业总产值、主营业务收入和利润的27.8%、14.7%、16.1%、52.3%。

2. 劳动密集型。劳动密集型产业指进行生产主要依靠大量使用劳动力，而对技术和设备的依赖程度低的产业。其衡量的标准是在生产成本中人力成本（工资）、原材料成本与设备折旧和研究开发支出相比所占比重较大。一般来说，目前劳动密集型产业主要指农业、林业及纺织、食品、服装、玩具、皮革、家具等制造业。在规模以上工业中，我省农副食品加工业、食品、纺织、皮革、木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业、塑料等企业户数、实现工业总产值、主营业务收入和利润分别占规模以上工业的15.5%、9.4%、13.3%。近几年通过旅游商品两赛一会鼓励、支持和引导了一批从事旅游商品生产、设计、销售的中小企业、个体工商户，也大多集中在县域范畴。目前，旅游商品数量有了明显增加，初步形成了10多个大类、70多个小类、1000多个品种的旅游商品体系，涌现出了贵州民族银饰、蜡染、民族刺绣、奇石、雕刻等一批具有市场潜力的旅游工艺品。目前全省有100多万人从事与旅游商品开发与生产相关的工作。

3. 市场服务型。市场服务型是指为人民群众提供生活便利、丰富群众生活内容的产业,主要分布在第三产业。一般来说,市场服务型产业主要指金融服务业、旅游业、批发零售业、住宿餐饮业、交通运输和邮政服务业等产业。2009 年,服务业作为全省国民经济重要组成部分的地位更加突出,在金融业、批发和零售业、旅游业以及其他服务业等行业的带动下,服务业实现平稳较快增长,服务业增加值占 GDP 的比重为 47.9%;交通运输、仓储和邮政业实现增加值 396.73 亿元,同比增长 4.1%;批发和零售业实现增加值 292.46 亿元,同比增长 20.4%;住宿和餐饮业实现增加值 152.58 亿元,同比增长 15.6%;其他服务业实现增加值 708.19 亿元。2009 年实现旅游总收入 805.23 亿元,同比增长 23.29%。开展乡村旅游的自然村寨突破 1000 个,经营实体达 6 万户。乡村旅游收入达 137 亿元,同比增长 30%。

二、壮大县域经济实力的关键是发展中小企业

(一)发展中小企业是加快推进县域绿色工业的现实选择

建设生态文明是实现我省经济社会发展历史性跨越的必然要求,而推进绿色工业的发展又是建设生态文明的重要内容之一。绿色工业要求我们走资源节约型、环境友好型的可持续发展道路,按照减量化、再利用、资源化原则,大力推进加强资源综合利用,全面推行清洁生产,形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式。中小企业作为市场经济的微观主体,能自觉和主动适应市场变化,根据市场需求进行产品调整。因此,在资源日益紧缺、价格日益提升的市场环境中,中小企业依靠自身灵活机制和市场适应能力,以及在政府引导和支持下,会成为节约利用资源、发展循环经济来降低成本、保持竞争优势的重要力量。如我省中小企业利用黄磷尾气加工高附加值产品,利用煤粉灰、矿渣等工业废渣加工新型建材和提取矿产品等的实践,都是中小企业走绿色工业发展道路的具体体现。

(二)发展中小企业是加快城乡统筹发展的关键环节

实现我省经济社会发展历史性跨越要立足于城乡共同发展。2008 年我

省城镇化水平为29.1%，是全国唯一低于30%的省份。全省人口已接近4000万，城镇化水平每提高1个百分点，将有约40万农村人口（相当于一个中等县的人口）进入城镇。要实现我省城镇化率2012年提高到35%以上的发展目标，就意味着有近300万的农村人口要进城就业、进城消费。农民增收的一个主要途径是提高农村的城镇化水平，在大力发展县域经济和实施小城镇战略的过程中，中小企业是创业带动就业的生力军，是新增就业的主渠道，也是刺激消费需求的主要提供者和消费者。因此，提高城镇化水平，离不开提高中小企业发展水平，离不开提高中小企业的创业就业水平，离不开提高中小企业的投资水平。就我省而言，推进城乡统筹发展的主要渠道是发展中小企业，城镇化提速也主要依靠中小企业的快速发展。

（三）发展中小企业是县域人力资源开发和利用的重要支撑，是农村劳动力转移的重要渠道。

我省人口多、劳动力成本低，充分发挥人力资源优势发展劳动密集型中小企业是一个正确的选择。省第十次党代会在科学认识分析定位贵州欠发达、欠开发省情的基础上，将人力资源与能源、矿产、生物、气候、旅游、文化等一同列为贵州拥有的七大优势资源，要求努力把全省巨大的人口压力转化为强大的人力资源优势。我们要正确认识和处理好发挥人力资源优势和推动新型工业化的关系，更要充分认识中小企业在发展劳动密集型产业、加强技术创新和推进人才资源向人才资本转化方面所起的重要作用。“十二五”期间，中央提出要加快农村劳动力向城镇的转移速度，在这个转移过程中，中小企业是主要载体。我省加快工业化、城镇化发展必须有强大的人力资源作为支撑，中小企业在管理创新、劳动者素质提高、技术进步和提高市场竞争力等方面的作用是显而易见的。

（四）发展中小企业是推进社会主义新农村建设的重要力量。

推进社会主义新农村建设，“生产发展”是首要任务。这既包括农村各产业的充分发展，也包括农村各产业间的均衡发展。县域中小企业主体植根于农村的二、三产业，这对提升农村工业化水平、挖掘农村服务业发展潜力意义重大。同时，中小企业是安置农村剩余劳动力和促进农民增收的重

要场所和渠道。中小企业的发展速度，决定着农民的富裕速度，是解决我省大量农民就地创业、就地就业的重要途径。发展中小企业是提高农民素质的重要途径。大力发展中小企业，特别是农村服务业，让更多的农民参与社会化大生产，可以有效提高农民的科学文化素质，把传统农民培养为有文化、懂技术、会经营的新型农民。

近年来我省县域中小企业发展迅速。纵向比，成绩显著；但横向比，差距仍然明显。我省县域中小企业存在着企业数量少、规模小、创新能力弱、管理水平低，劳动力素质较低、技术装备水平低、经济总量小等缺陷。从外部环境看，有形无形的市场准入限制依然较多，政策环境有待改善，部分扶持政策尚未落实到位；煤、电、油、运等经济运行要素供应不充足；资金供应与中小企业需求差距大、中小企业融资能力弱，企业融资渠道窄、融资难、担保难问题依然突出；企业负担重，有关审批事项的费用过高，合法权益受到侵犯的情况还时有发生；政府服务亟待改进，社会服务体系不健全等。从以上情况看，在思想上需要我们进一步深化对发展中小企业重要作用的认识，把发展中小企业作为发展县域经济的重中之重，加强工业和行业发展规划，推动中小企业集聚化、集群化发展；进一步转变政府职能，推进社会化服务体系建设，健全地方金融服务体系，改善县域中小企业的发展环境。

三、中小企业在我省县域经济发展中大有作为

县域经济是国民经济最基本的单元，中小企业又是县域经济的重要主力军。大力发展中小企业，是加快我省县域经济发展的重要途径，是实现全面建设小康社会的必然要求。贵州是欠发达、欠开发地区，经济基础薄弱、资源利用率低、剩余劳动人口多、经济增长的结构性矛盾突出，加快中小企业发展，必须发挥资源比较优势，大力挖掘利用优势资源，培育特色产业，发展特色经济，实现资源优势向经济优势转化。加快中小企业发展，必须大力发展以加快农村劳动力转移的现代服务业，丰富群众生活，促进经济结构调整，推动一、二、三产的协调发展。加快县域经济中小企业发展，必须加强规划，推动中小企业向园区集中，完善中小

企业产业链条建设，大力发展产业集群。

"黄金机遇期"促使中小企业在县域经济发展中有更大作为。当前，我省进入人均GDP1000～3000美元的黄金发展期，以高速铁路、高速公路、水路航运、水利建设为重点的基础设施建设进一步加快，发展政策环境将进一步宽松。经过金融危机的洗礼，中小企业将更加注重技术创新、节能减排、技术改造、管理提升、产品结构的调整和质量优化，企业适应市场变化的能力和竞争力将会进一步有所提高，中小企业、非公有制经济的活力将会进一步增强。

（一）大力发展优势特色产业，加快县域资源优势向经济优势转变

贵州有原生态的、绿色的资源基础，将会成为今后满足广大消费者"绿色、健康"需求的重要生产基地和供应基地，产品市场前景广阔。大力发展"特色食品、民族医药、旅游商品"三大特色优势产业，是加快县域资源优势向经济优势转变的重要途径。要大力培养像老干妈这样的特色优势产业的龙头企业。老干妈风味食品公司2009年不仅自身产值达到20亿元，还带动玻璃、包装、印刷等配套产业的发展，而且拉动了几十万黄豆、辣椒、菜油等经济作物的种植户。食品、医药企业的主要原料来源于乡村，旅游商品产业的主要工艺在乡村，主要工艺传承人在乡村，大力发展特色食品、民族医药、旅游商品等特色优势产业，既是推动农业经济结构调整的重要推手，也是增加农民收入的重要途径。

（二）积极发展以加快农村劳动力转移的服务业，促进结构调整

批发零售、交通运输、餐饮、旅馆等传统服务业就业门槛低，就业容量大，行业发展与就业的关联度较高。扩大就业与增加城乡居民收入是相辅相成的过程。厉以宁教授曾说，"就业是靠就业扩大的"，扩大就业之后，居民的收入提高，消费会相应增加，又会反过来创造更多的就业岗位。就业问题要靠提高居民的购买能力来解决，因为一批人的购买，能带来一批人的就业，要大力发展服务业和中小企业，提高经济发展的就业容量。在积极发展现代服务业的同时，要把适合农村劳动力转移就业的服务业放在突出位置，重点发展市政公用事业、餐饮娱乐、商业零售、家政保安等面向民生的服务

业，积极拓展新型服务领域，不断培育服务业的新增长点，为农村劳动力大规模转移就业开辟新渠道。

发展中小企业的一个关键就是要搭建为中小企业服务的公共平台，积极构建中小企业服务中心、中小企业公共服务平台、小企业创业基地、人才培养培训等中介服务机构。要重点做好为中小企业的信息服务、管理咨询服务、技术创新服务、市场开拓服务、教育培训服务和创业服务。在信息服务方面，积极为企业提供国家政策法规、产业导向、投资融资、最新科技与成果、市场需求、推介产品、人才供求等信息服务。在管理咨询服务方面，积极为中小企业开展管理咨询、企业诊断、企业策划服务和质量认证服务。在技术创新服务方面，为企业提供技术指导、项目论证、产品开发、科技攻关等服务，帮助企业采用高新技术和先进适用技术改造传统产业。在市场开拓服务方面，为企业提供产品洽谈、展销、订货、进出口代理、招商引资、营销策划等服务。在教育培训服务方面，确立一批培训基地，采取讲座、短训、函授、脱产等多种方式，重点抓好创业者、经营者、中高层管理人员、关键技术研发人员的培训。在创业服务方面，建立和完善创业辅导体系，加强小企业创业基地建设，促进新兴中小企业、非公有制企业的创立，开发就业岗位，缓解就业难的社会压力。

（三）加快产业聚集区建设，大力发展产业集群

引导和支持中小企业向聚集区集中，加强对产业集群发展的引导和规划，形成有特色、有规模、体系完整科学的产业集群。把产业聚集区建设与发展产业集群、小城镇建设、城市建设结合起来，合力建设，统筹规划，共同发展。力争经过 3 至 5 年的努力，在特色食品、民族医药、旅游商品、精深磷化工、白酒酿造、装备制造等领域建成一批特色优势明显、产业关联度高、对区域经济发展带动作用强的企业聚集区。我省各县（市、区）要抓住当前土地利用规划修编工作的契机，规划好工业用地区域，保证今后一段时期的工业发展需求。做好工业用地使用规划，发展工业园区和工业集聚区，引导中小企业向园区内集聚发展，促进优势产业相对集中，形成关联产业专业化，环境治理一体化，实现“既要金山银山，又要青山绿水”的发展目标。

加大特色产业在
县域经济发展中的支撑作用研究

李志良

加快县域经济发展，是实现农业全面发展、农村繁荣稳定、农民持续增收的重要保障，是建设现代农业、走贵州特色农业现代化道路的重要内容，是我省经济可持续发展的重要保障。在加快县域经济发展进程中，特色产业又在其中发挥着重要的支撑作用。实践证明，特色产业活，县域经济就活，整个经济就活；特色产业强，县域经济就强，整个经济就强。因此，加快特色产业的发展，对于进一步推进县域经济快速健康可持续发展具有十分重要的现实意义。在县域经济发展中，从产业上划分有工业县、农业县、林业县、牧业县、渔业县、矿产县和旅游县等不同类型的县。温家宝总理曾指出："县委、政府要以农村工作为重点。县级经济要以农业和农村经济为中心。"贵州作为一个农业省份，发展县域经济的根本目标就是有效促进农业繁荣、农民富裕、农村进步。因此，以下内容着重对农业特色产业在县域经济发展中的支撑作用进行论述。

一、我省农业特色产业的基本状况

(一)传统优势产品开发

1. 马铃薯。马铃薯是我省重要的四大粮食作物之一，产量居旱地夏粮之首。我省气候特别适宜马铃薯的生长，目前省内种植面积和产量仅次于水稻和玉米，位居第三。2008 年，全省马铃薯种植面积为 908.64 万亩，产量 150.3 万吨，全省约有 40 多个马铃薯品种种群，并在马铃薯脱毒、育种、扩繁

及解决种薯退化难题方面取得了新的进展。

2. 烤烟。我省是全国烤烟生产、销售和出口贸易的重点省份之一，烤烟产量居全国前列。2008 年全省烤烟产量为 37.71 万吨。近几年来，我省烤烟出口到俄罗斯、英国、德国等 25 个国家和地区。

3. 油菜。我省是全国油菜主产区之一，也是国内优质油菜种子的重要生产基地。适宜种植油菜面积在 1000 万亩以上，常年种植面积在 600 万亩左右。2008 年全省油菜籽产量 60.38 万吨。先后育成的双低杂交油菜新品种油研 7 号、油研 8 号、油研 9 号、杂选 1 号、遵油 1 号等除在省内大面积推广外，还在长江流域 12 个省（市、区）得到大面积推广。

（二）新兴优势产业开发

畜牧业已成为农村经济增长的主要动力。2008 年，全省肉类总产量达到 161.46 万吨，禽蛋 10.8 万吨，牛奶 4.3 万吨，水产品 7.8 万吨。2008 年全省畜牧业总产值为 291.65 亿元，比上年增长 7.1%，占农业总产值比重为 34.56%，比上年增长 1.3%；畜牧业增加值为 183.16 亿元，比上年增长 6.9%，占农业增加值比重为 33.9%，比上年增长 1.3%。

（三）相对优势产品开发

1. 水稻。水稻是我省粮食生产的大头，是全省人民的口粮主体。2008 年，全省水稻面积占粮食面积播种面的 24%，水稻产量占粮食总产量的 40%，农村居民人均消费大米 143.02 公斤，占农村居民人均消费粮食的 77%。

2. 玉米。由于我省土壤、气候、农民种植习惯等特定因素，玉米生产一直在我省占有重要位置。2008 年，玉米播种面积 1101.96 万亩，占粮食作物面积的 25%；产量为 391.19 万吨，占粮食作物总产量的 33.8%。玉米是仅次于水稻的第二大粮食主产品，是农民（特别是山区农民）解决温饱的重要粮食。

（四）潜在特色产品开发

1. 茶叶。我省是世界茶树原产中心地带之一，也是我国适宜区之一。2008 年，全省有茶园面积 157.76 万亩，产茶叶 3.49 万吨。我省茶叶品质

好、滋味浓厚、耐泡、香气清幽，名优茶有“都匀毛尖”、“贵定云雾”、“遵义毛峰”、“湄江翠片”、“雷山银球”等。

2. 中药材。我省药用植物3700多种，占全国中草药物品种的80%以上，是全国四大中草药产区之一。“夜郎无闲草，黔地多灵药”，资源量达到196万吨以上，天麻、石斛、杜仲、吴萸、黄连被称为“贵州五大名药”。

3. 蔬菜水果。我省海拔差异大，适合多种蔬菜反季节生产和果类的生产，“黔中温和蔬菜生产区”、“黔西北冷凉蔬菜生产区”和“低势河谷蔬菜生产区”三种不同气候类型区域，这就为蔬菜的生产和销售提供了时间差，有利于市场竞争。2008年，全省蔬菜种植面积837.43万亩，产量达到991.15万吨；果园面积有199.92万亩，产量114.28万吨。

4. 竹业。我省有丰富的竹资源，在禁伐天然林、限伐人工林的大天平下，以竹代林成为发展趋势，竹业发展大有作为。以遵义为例，全市有竹林100多万亩，仅赤水市就有竹林面积70万亩，其中楠竹面积40万亩，占全省楠竹面积的80%以上。大娄山脉的特有竹种——方竹，其笋肉厚鲜嫩，富含粗纤维及多种微量元素，被誉为“竹笋之冠”，是食用笋中的极品。

二、特色产业在县域经济发展中的重要作用

（一）特色产业密切了城乡之间的联系

这些年来，在国家政策的支持下，全省围绕资源、市场和区位优势，积极培育发展二、三产业，把城市和农村有机地联系在一起，改善了城乡二元分割的状况，促进了工农结合和城乡互补。如贵阳市五里冲农产品批发市场原来只是一个城郊小型蔬菜市场，经过投资改造后，现已发展成为贵州乡镇企业中规模最大、集散能力最强、配套服务最完善、年交易额达到20亿元的农副产品批发市场。市场汇集了全国20多个省、市、自治区的200多种农产品，引导60万农民进入市场，有效带动上百万亩农业生产基地的发展，成为贵州省农副产品集散中心、价格形成中心、信息发布中心，被农业部命名为“农业部定点批发市场”。

（二）特色产业对农业增长的贡献率不断提高

特色优势经济作物对农业增长的贡献率由8.7%上升到23.7%。畜牧业增加值由2000年的66.49亿元增加到2005年的122.16亿元，年平均增长8.1%，其占农业增加值的比重由2000年的24.5%上升到2005年的33.1%，对农业增长的贡献率由33.0%上升到62.6%，成为农业产值增长的主导力量。油菜、烟叶、辣椒、脱毒马铃薯、蔬菜等特色优势经济作物对农业增长的贡献率由2000年的8.7%提高到2005年的23.7%。

（三）特色产业是增加农民收入的重要途径

千方百计增加农民收入，是"三农"工作的核心。在我省一些交通不便，农民就业门路不多，收入较低的地区，发展特色产业有利于增加农民的收入，促进农民脱贫致富。如施秉县从1993年开始种植中药材，当初种植面积只有几十亩，种药农民几户，如今全县种植面积达到45万亩，药材品种达30多种，种药农户发展到全县8个乡镇6000多户，药农收入达到4700余万元，每亩年收入从种药前的300多元增加到现在的1100元。特别是该县牛大场镇，镇里的农户存款100万元以上的有2户，10万元至100万元的有30多户，有4200多户农户凭借种药材致富。

（四）特色产业促进农村经济走向繁荣

特色产业促进农业结构调整已成为县域经济发展的又一大亮点。如毕节地区从当地的地理气候条件出发，确立了建设畜牧业大区的战略目标，1998年以来，全区畜牧业以每年提高1个百分点的速度持续发展，目前已成为全区农村经济的一大支柱产业。罗甸县利用热能资源调整农业发展方向，做大做强特色优势产业。核桃、板栗、杨梅、金秋梨等的果树面积每年以2万亩递进，达到了14万亩，茶园面积1.48万亩；以"蔬菜—粮食—生猪—沼气—果树"农业经济闭路循环为切入点，发展生猪专业村，年出栏在10万头以上。目前，种植蔬菜达16万亩，果树14万亩，油桐55万亩，生态网箱养鱼2万口，特色优势产业逐步向规模化、基地化、市场化方向发展。截至2009年5月底，农民人均现金收入1480元，同比增长74.30%。

三、特色产业在县域经济发展中面临的主要困难和问题

(一)重视程度不够

一是少数干部中依然存在放松和忽视农业的现象,特别是农村税费改革之后。抓农业难出政绩的片面政绩观使农业"说起来重要,抓起来次要"的问题没有从根本上得到解决。二是虽然农民收入持续增长,但增收的长效机制依然没有建立,农民增收难度大的现状没有从根本上得到改变。

(二)小批量产品多,有一定规模的拳头产品少

2007年,我省具有比较优势的畜产品与全国相比,肉类总产量居18位,占2.2%,蔬菜居20位,占1.6%,油料居12位,占2.7%。过去我省出口香港的传统冻猪肉、冻牛肉,由于货源不充足,客户转向其他省区订货,影响了我省畜牧业的发展和相关产品的出口。

(三)初级加工产品多,深加工产品少

特色农产品加工品的比重很小,约占农产品商品量的12%左右,加工品的产值与农业产值之比仅为0.44:1,绿茶、山野菜、中药材等加工附加值较高的农产品,大多被省外企业收购作为原料加工后再出口。不少地方农产品加工基本处于初级加工阶段,设备落后,卫生条件不达标,产品缺乏竞争力,甚至出现劣质商品流入市场的现象,影响了产品的信誉。

(四)农业基础设施落后

县域交通闭塞的状况长期没有改变,严重制约了农村商品生产和流通,农民很难真正实现脱贫致富。我省二级以上公路密度仅为2.1公里/100平方公里,仅为西部地区的29.8%和东部地区的13.1%。到去年底,全省还有21%的乡镇不通油路,22%的建制村不通公路,至今还有许多村庄处于自然封闭状态。尽管这几年我省农村人口人均有效灌溉面积大幅增加,但也只有0.52亩,比全国平均水平低0.34亩,还有1194万农村人口未解决饮水安全问题,水资源开发利用率仅为8.9%,渠系水利用系数仅为0.48。这些都说明我省在基础设施条件方面还很落后。

（五）农业产业化程度低

农业产业化的基础是农产品商品率达到一定的水平。民国时期曾经有人在独山、镇远、兴仁、镇宁、黔大毕（黔西、大方、毕节）搞过抽样统计，1936年，这几个地方几种农作物的平均出售率（商品率）为：稻谷40.3%，玉蜀黍20.9%，薯类84.34%，猪70.67%，蛋63.58%。而2008年《贵州统计年鉴》统计的我省2007年几种农产品的商品率为粮食17.9%，猪60.7%，蛋29%。过了70多年，全省农产品商品率还不如当年的几个地方，原因是多方面的，其中很重要的一条是我省现在在西部地区的交通地位远远不如从前。

四、培育壮大我省农业特色产业的目标、基本思路及原则

（一）发展目标

发挥我省地理环境独特、生态类型多样的优势，围绕市场多样化的需求，大力发展精品特色优势产业，努力打造一批有特色、上规模的知名品牌。我省农业特色产业发展，可分两个阶段思考，2010年以前，主要为壮大规模与结构调整并举阶段，力争初步形成一批有一定竞争力、在全国占有重要地位的专业化生产基地；2010年以后，突出产业升级，以提高自我创新能力为目标，在已经形成的专业化生产基地基础上，逐步形成若干以骨干特色优势为核心、以众多农产品为主体的特色优势产业群，其中一些产业群拥有一批具备一定国际竞争能力的优势拳头产品。具体来说，就是把畜牧业增加值占农业增加值的比重提高到50%左右，蔬菜发展到2000万亩，马铃薯稳定在1000万亩，茶叶、中药材发展到500万亩，干鲜果品发展到1000万亩，花卉发展到50～100万亩。

（二）基本思路

从富民兴县的战略需要出发，围绕“绿色、特色、高效”，大力发展特色优势产业，着眼于提高特色产业的整体素质及竞争能力、追求市场占有率及规模经济，坚持以市场为导向，名牌产品及优势产品为龙头，以农民增收为核心，质量为基础，科技为先导，改革开放为动力，特色资源为依托，培育发展

有市场前景的特色优势产业,提高经济作物在种植业中的比重,提高畜牧业在农业中的比重,进而实现富民兴黔。

(三)发展原则

总的原则是"什么赚钱种什么,什么赚钱养什么"。具体来说一是坚持以市场导向,特色产业要成为促进县级经济产业结构的不断升级和发展壮大;二是发挥比较优势,做大做强县域经济;三是突出重点、有所为有所不为,不断改善和提高农村居民的生活质量和环境质量,促进农村经济的可持续发展;四是依靠科技创新、机制创新,提高我省产业结构的层次和产品的科技含量;五是追求可持续发展。

五、进一步加快县域特色产业经济发展的对策和建议

(一)把政府调控和市场调节结合起来,构建形成特色经济发展的新体制和新机制

要把政府的调控与市场机制的作用有机结合起来,既要注意采取"引导、推动、扶持、营造"的策略,把政府的调控职能主动落实到培育发展特色产业的实际工作中来,制定规划、打好基础、搞好服务、提供保障,更要注意充分发挥市场配置资源的基础性作用,协调解决产业发展环境的矛盾,创造有利于平等竞争的市场条件,制定发展政策,引导各类要素向特色优势产业集中,促进特色产业持续快速健康发展。

(二)加强产业规划,突出产业发展重点

按照布局区域化、生产专业化、经营集约化的要求,遵循经济规律和价值规律,确定当地重点发展的特色优势产业和主导产品,重点培植,集中开发,规模发展,努力形成区域特色,使之成为农民收入的增长点。应重点规划建设黔北、黔南、黔西北和黔中优质辣椒重点发展区;黔西北、黔中和黔东优质专用马铃薯重点发展区;黔北、黔东北和黔中双低油菜重点发展区;大娄山、乌蒙山、苗岭、武陵山夏秋反季节蔬菜重点发展区;以天麻、杜仲等地道、大宗中药材为重点的中药材规范化种植区;以毛竹、方竹为重点的黔北

竹业发展区；黔北、黔东南、黔中、黔西南和黔南优质茶重点发展区；以都柳江、清水江、南北盘江等低热河谷的优质柑橘、黔中、黔西南、黔东、黔西北的优质梨等水果重点发展区；黔东北、黔西冷水鱼重点发展区。尽量避免“同构竞争”，每个县至少要培植起一个主导产业，在全省形成一批特色农产品专业县，如蔬菜专业县，茶叶专业县，中药材专业县，生态畜牧业专业县，水果专业县，花卉专业县等。

（三）加快推进以交通和水利为重点的基础设施建设，着力打牢农业特色产业发展的基础

“三农”工作的最主要目标是实现农民增收，实现这一目标的有效途径是促进农村商品经济快速发展，这就取决于农产品能否顺利流通；同样，提高我省工商企业的竞争力，当务之急也是尽快改善商品流通条件。流通的基础还是交通。因此，必须加快形成以高速、高等级公路和铁路为骨架，多种运输方式相配套的现代综合交通运输体系。加快公路路网改造和农村公路建设，基本实现乡乡通油路或水泥路，村村通公路。同时，应采取更加有效的措施，加快解决工程性缺水问题，统筹考虑农村饮水和农业灌溉，统筹安排农村饮水安全工程和其他水利工程，统筹利用地表水和地下水。切实加大农村饮水安全工程、烟水配套工程、“三小”工程建设力度，加强大中型骨干水利工程建设，集中力量搞好黔中水利枢纽工程，继续实施一批“滋黔”工程项目，完成小（1）型及重点小（2）型病险水库治理，充分发挥电站水库在解决农业灌溉和农村生活用水中的作用。大力加强地下水资源的勘查和合理开发利用，使之为解决我省工程性缺水问题做出贡献，确保2012年以前基本解决农村饮水安全问题。

（四）把农业产业化摆在更加重要的突出位置，进一步提高农产品商品率

农业产业化是现代农业的重要标志，是城乡统筹、工农互促的最佳切入点，是促进农民增收的重要途径。坚持把农业产业化经营作为发展现代农业的关键环节，积极引进省（境）外农产品加工、种植养殖企业以及畜牧、茶叶、马铃薯、蔬菜、精品水果等优势特色产业的生产加工和流通企业，切实加

大对龙头企业的培育、扶持力度。继续支持乡镇企业和农民专业合作经济组织加快发展。积极协调和争取国家有关部委和省直有关部门的项目支持，大力改善农产品流通条件，切实提高农产品商品率。按照“捆绑使用、样板先行、先易后难、滚动发展”的原则，改进支农资金投入方式，提高资金使用效益。加强与金融机构的协调与合作，建立完善金融机构对优势产业和产业化经营的扶持机制，有效地解决龙头企业发展中资金不足和贷款难、担保难的问题。大力推进农产品社会化服务体系的建设，提高农民的技能和获取市场信息的能力。

贵州县域财政最低保障研究

朱昭林

多年来，我国各级政府财力与事权不统一的矛盾一直存在。事权是一级政府必须履行的职责，而财力则是其履行事权的经济保障。横向看，东部地区政府的财力往往高于其事权，而中西部地区同级政府财力往往低于其事权。上一级政府的财力与事权之比，总体上是优于下一级，县乡政府财力最为困难，我省尤其如此，县域财政（这里指县乡财政加上村级支出的统称）是整个财政层级中财力与事权矛盾最为突出的。

县域财政财力难以满足其履行事权的需要，表现在人均支出水平低、财力分布不均衡、收支缺口大、财政依附率高、公用经费保障程度低、事业发展支出欠账多、债务负担沉重等诸多方面，短时间内还看不到这种现象有彻底改变的可能。从 2001 年至 2008 年县域财政收支状况来看，县级财政当年支出中，只有 35% 来源于本级财政收入，65% 都来源于上级转移支付，其中基本支出中的工资福利支出与对个人和家庭的补助支出占财政总支出（不含专项支出和民生支出）的比重高达 70% 以上。按此数据，目前全省县级人均津补贴标准仅为 1.54 万元/年，远远低于全国平均水平。

近年来，为促进我省县域经济的发展，省财政结合省情实际，深入分析了县域财政公共支出的现状，在对相关政策上作了一些改进和完善，主要有：进一步完善了对下转移支付办法，更多的强调保民生，资金分配上加入了“总人口”因素，并不断加大权重；加大了财源建设扶持力度等。但以上措施仍然无法解决县域财政困难的深层次问题。因此，要使县域财政困难问题得到根本解决，逐步实现县域基本公共服务均等化，需从制度层面上构建机制，以保障县域财政的最低运转需要。

一、建立县域财政最低保障制度的必要性

由于我省县域财政普遍运行困难，有些地方甚至达到了影响社会稳定的地步，而且短时间内还看不到这种现象有彻底改变的可能，因此从制度上保障基层财政的最低财力已成为一项重要而紧迫的任务。

(一)建立财政最低保障制度是基本公共服务均等化的要求

实现基本公共服务均等化就是保证每个公民都能享有义务教育、卫生保健、社会保障等基本权利的制度安排。根据公平原则，无论生活在富裕地区还是贫困地区，公民享有基本公共服务的权利是平等的，享有基本公共服务的基础设施条件大体相同。建立最低财力保障体系，其目的是实现基本公共服务水平均等化，即缩小地区间公共产品提供水平的差异，保证各地方政府拥有提供基本公共服务的能力。

(二)建立财政最低保障制度是保障基层政府正常运转的需要

在中央财政专项转移支付的支持下，我省通过一般性转移支付，基本解决了县乡政府的基本工资和基层低水平运转公用经费。同时，公、检、法、司已经在逐步实行县级公用经费的保障标准制度。但是，其他政府一般部门的公用经费开支与公检法司机关的最低支出保障标准出现差距并有逐年拉大的趋势，这必将造成新的财政压力和矛盾。更重要的是，如果基层政府行政事业人员的基本工资、津补贴和基本公用经费开支得不到保障，必然对基层政府正常履行事权带来一定程度的影响。现实情况是，大多数财政困难的基层政府因为一般转移支付补助财力不足，只好打(挪用)专项转移支付补助的主意，使得专项转移支付使用中违规违纪现象时有发生。

(三)建立财政最低保障制度是建立主体功能区的要求

一是经济社会快速发展对资源环境的压力日益增加，客观上要求财政部门对限制类、禁止类开发区域进行生态建设和环境保护提供资金支持。二是对限制类、禁止类区域进行生态建设和环境保护，造成当地财政收入减

少，支出成本增加，需要上级财政转移支付进行经济补偿。三是对限制类、禁止类区域进行生态建设和环境保护，具有明显的正外部性效应。生态环境作为一种公共品，具有明显的外部性，限制开发区域和禁止开发区域主要从事生态修复、环境保护、人口有序转移等提供生态财富的活动，除了本区域受益以外，还对优化开发区域、重点开发区域带来较大收益，因此必须对限制类、禁止类开发区域从事生态建设和环境保护的活动进行经济补偿，使生态环境保护的外部效应内在化，这样才能充分调动地方政府对上述两类区域进行生态建设和环境保护的积极性，确保生态建设和环境保护持续进行下去，最终实现主体功能区生态环境的明显改善和经济社会与自然的协调发展。

二、县域财政最低保障的范围

随着社会、经济的不断发展，各级政府的事权（或者说是职能）也在不断变化，且整体上有不断扩大的趋势。如果一级政府财力有限，不能履行其所有的事权，那么哪些事权应当必须履行呢？这些必须履行的事权就是各级政府最低财力保障的范围。我们认为，在我国各级政府间事权划分混乱的前提下要详细分解出省、市、县、乡、村的具体事权是不可能的，也是没有必要的，我们只需按照各级政府职能部门的具体设计，就能够找到该级政府必须履行的事权所需财力的大致范围，具体如下：

（一）人员经费

这部分经费包括各级政府在职以及离退休行政事业单位人员（包括村干部）的工资、津补贴、奖金、公积金等工资性支出，也就是我们常说的“保工资”支出。具体标准应该以县乡政府上一财政年度的实际发生额乘以增长率，假定增长率为3%，村级平均工资性支出按照财政部下发的相关文件精神测算，县、乡两级平均人员经费分别按副科级、科员进行测算。公式为：某年度县乡村人员经费最低保障支出 =（该级财政供养人员数 × 平均人员经费测算标准 × 该范围内支出的人均最低额度）(1 + 3%)。

（二）公用经费

县、乡、村要履行其必要的职能，除了人员经费外，还需要必要的运转费用，即公用经费。这部分经费在县、乡、村都会发生，应属于县域财政最低保障制度的保障范围。

作为一种探索性的研究，我们把已经实行的县级公检法司最低公用经费保障标准作为参照，具体如下：财力较好的县人均公用经费为1.71万元/年、财力一般的县人均公用经费为1.2～1.25万元/年、财力较差的县人均公用经费为0.8万元/年。据此，首先对村级组织公用经费按组织人事部门相关文件测算；其次对乡级政府人均公用经费最低保障，按财力较差的县公检法司人均公用经费最低标准0.8万元/年更低的标准测算，取0.5万元/年；再次，对于县级政府人均最低公用经费而言，我们先对这三种数据取中，也就是说以人均公用经费1.25万元/年作为县级公检法司部门的平均数，同级其他部门可以在此基础上按一定系数测算，结合实际，我们取的系数为0.9，即县级政府人均公用费用最低保障为1.25万元/年×0.9＝1.125万元/年。公式为：某年度县乡村公用经费最低保障支出＝该级财政供养人员数×最低公用经费支出测算标准。

（三）化解债务费用

地方政府性债务偿债支出，越来越成为县乡政府沉重的财政负担之一。2007年和2008年县级债务增长比例分别为18.6%和9.7%。我们认为应该将化解债务费用列入最低财力保障的范围。在我国现行政府性债务统计报表中，政府性债务由直接债务和担保债务构成，直接债务又分为一般债务和专项债务，一般债务是指没有对应财政收入来源的债务；专项债务是指有对应经营性收益或制度性收入来源项目举借的债务，如由交通部门统借统还建设的高速公路、用土地出让金作为还款来源的城市基础设施项目、医院等事业单位质押收费权举借的债务等，专项债务在正常情况下并不会增加政府负担。因此，这里将政府债务报表直接债务中的一般债务作为债务本金数。

从统计情况看，2008年逾期债务约占10.8%，比例很大。假定这部分债

务平均在10年内偿还完毕,也就是说从2009年开始到2018年结束每年将分别偿还10%的逾期债务,同时假定未逾期债务的10%将在本年度到期,在债务利息的计算中要明确全部债务(包括逾期债务)本年度都将支付利息,根据历年贷款利率标准,我们按3%的年利率来测算。公式为:某年度县乡政府化解债务费用最低保障支出=该级政府本年度需要支付的债务利息+该级政府本年度需要支付的债务本金=该级政府一般债务上年年末数×3%+该级政府一般债务上年年末数×10%。

(四)民生费用

县乡政府都需要为其辖区民众提供公共服务(村级基本没有),也就是说需要保障最基本的民生,这一支出显然也属于县域财政最低保障的范围。这些基本公共服务应当包括基础设施、社会治安、公共卫生、基础教育、社会保障、环境保护、计划生育、文化、扶贫等诸多领域,事实上我们认为我省县乡政府除了各行政运行支出外,其余的各项支出均可划入民生支出的范畴。虽然基础设施中有一部分应当属于促进发展的范畴,并非全部属于最低保障支出的范畴,但我们现有的财政支出科目并不能反映这一情况,所以只有大致认为这些支出都属于最低保障支出的范畴。这一最低财力保障费用的计算应该是建立县域财政最低保障制度的难点所在。

首先应该将各民生支出按照各级政府间的事权具体划分给不同的政府层级;其次就是确定各民生支出的最低额度。我们认为我省民生支出目前基本上都是处在一种低水平的保障层面,因此其最低额度可以在各级政府上一年度民生支出实际发生额的基础上,考虑一定的增长率加以确定,假设增长率为3%。鉴于我国现行预算科目中的行政运行支出和一般行政管理事务支出属于人员经费和公用经费,因此在计算民生费用时应当剔除,其余的支出基本上可以划为民生支出的范围。公式为:某年度县乡政府民生费用最低保障支出=该级政府上一年度实际民生费用支出×(1+3%)=(该级政府上一年度财政支出-该级政府上一年度行政运行支出-该级政府上一年度一般行政管理事务支出)×(1+3%)。

三、全省县域财政最低保障缺口的具体测算

经过上文的详细分析，我们已经得到了县域财政最低保障支出的测算公式，扣除各级政府的一般预算收入后（其中村级基本没有收入来源，乡级政府没有独立的财政收入明细，他们的收入部分予以忽略），就可以具体测算县域财政最低保障缺口。以2009年为例，我们测算2009年全省县域财政最低保障缺口。

（一）2009年全省村级最低保障缺口的测算

结合上文，对于村级缺口，公式为：2009年全省村级最低保障缺口＝2009年全省村级最低人员经费＋2009年全省村级最低公用经费。

我省共有21194个村，我省组织部门实行的标准是村级运转和人员报酬（也就是村级人员经费和公用经费之和）按照小、中、大村分别对待，其标准分别为6000元/年、8000元/年、10000元/年（此为省委组织部提供的标准，据悉财政部将推行村级运转支出新标准）。按财政部相关政策规定，具体支出标准为西部每村4～6万元/年，中部为6～8万元/年，东部为10万元/年。两个口径一比较，财政部制定的标准远远高于我省的标准，因此这里暂按财政部的规定来测算，我们取西部最低水平4万元/年为标准，于是公式为：2009年我省村级最低保障缺口＝2009年我省村级最低人员经费＋2009年我省村级最低公用经费＝21194×4万元/年＝84776万元。

（二）2009年我省乡级最低保障缺口的测算

结合上文，对于乡级缺口，公式为：2009年全省乡级最低保障缺口＝2009年全省乡级最低保障支出＋2009年全省村级最低保障缺口＝2008年全省乡级人员经费×（1＋3%）＋2009年全省乡级最低公用经费＋2009年全省乡级需要支付的债务利息＋2009年全省乡级需要支付的债务本金＋2009年全省村级最低保障缺口

按照上文分析，乡级人均人员经费按照科员测算，2008年我省科员人员经费为3.028万元/年。其中职务工资为380元/月，级别工资为380元/月，

移动电话费为80元/月,工作性津贴为460元/月,生活性津贴为1000元/月,公积金为32元/月,增量为128元/月,第13个月工资为760元。而2008年我省乡级财政供养人员为197521人,于是2008年我省乡级人员经费大致为3.028万元×197521=598093.59万元。

按照上文分析,乡级人均公用经费最低标准为0.5万元/年,于是2009年我省乡级最低公用经费大致为0.5万元×197521=98760.5万元。

2008年我省乡级一般债务年末数为207752万元。我们假定债务年利息为3%,2009年需要偿还的乡级债务本金为乡级一般债务年末数的10%。于是2009年我省乡级需要支付的债务利息大致为207752万元×3%=6232.56万元,2009年我省乡级需要支付的债务本金大致为207752万元×10%=20775.2万元。将以上数据带入公式:2009年我省乡级最低保障缺口=2009年我省乡级最低保障支出+2009年我省村级最低保障缺口=2009年我省乡级最低人员经费+2009年我省乡级最低公用经费+2009年我省乡级化解债务费用+2009年我省村级最低保障缺口=2008年我省乡级人员经费×(1+3%)+2009年我省乡级最低公用经费+2009年我省乡级需要支付的债务利息+2009年我省乡级需要支付的债务本金+2009年我省村级最低保障缺口=598093.59万元×(1+3%)+98760.5万元+6232.56万元+20775.2万元+84776万元=616036.4万元+98760.5万元+6232.56万元+20775.2万元+84776万元=826580.66万元。这也是一个净缺口。

(三)2009年我省县域财政最低保障缺口的测算

结合上文,对于县域财政我们有公式:2009年我省县域财政最低保障缺口=2009年我省县级最低保障支出+2009年我省乡级最低保障缺口-2009年我省县级一般预算收入=2009年我省县级最低人员经费+2009年我省县级最低公用经费+2009年我省县级化解债务费用+2009年我省县级最低民生费用+2009年我省乡级最低保障缺口-2009年我省县级一般预算收入=2008年我省县级人员经费×(1+3%)+2009年我省县级最低公用经费+2009年我省县级需要支付的债务利息+2009年我省县级需要支付的债务本金+(2008年我省县级财政支出-2008年我省县级行政运行支出-2008年

我省县级一般行政管理事务支出）×（1＋3%）＋2009年我省乡级最低保障缺口－2009年我省县级一般预算收入。

按照上文分析，县级人均人员经费按照副科级测算，2008年我省副科级人员经费为3.5277万元/年。其中职务工资为410元/月，级别工资为535元/月，移动电话费为130元/月，工作性津贴为520元/月，生活性津贴为1040元/月，公积金为45元/月，增量为181元/月，第13个月工资为945元。而2008年我省县级财政供养人员为749265人，于是2008年我省县级人员经费大致为3.5277万元×749265＝2643182.14万元。县级人均公用经费最低标准为1.125万元/年，于是2009年我省县级最低公用经费大致为1.125万元×749265＝842923.13万元。

2008年我省县级一般债务年末数为1298767万元。按照上文的分析，我们确定的债务年利息为3%，2009年需要偿还的县级债务本金为县级一般债务年末数的10%。于是我省2009年县级需要支付的债务利息大致为1298767万元×3%＝38963.01万元，我省2009年县级需要支付的债务本金大致为1298767万元×10%＝129876.7万元。

2008年我省县级财政支出（一般预算支出决算数）为6523839万元，其中行政运行支出为1357586万元，一般行政管理事务支出为84753万元。2009年我省乡级最低保障缺口为826580.66万元。2009年我省县级一般预算收入为1894656万元。

将以上数据带人公式：2009年我省县域财政最低保障缺口＝2009年我省县级最低保障支出＋2009年我省乡级最低保障缺口－2009年我省县级一般预算收入＝2008年我省县级人员经费×（1＋3%）＋2009年我省县级最低公用经费＋2009年我省县级需要支付的债务利息＋2009年我省县级需要支付的债务本金＋（2008年我省县级财政支出－2008年我省县级行政运行支出－2008年我省县级一般行政管理事务支出）×（1＋3%）＋2009年我省乡级最低保障缺口－2009年我省县级一般预算收入2643182.14万元×（1＋3%）＋842923.13万元＋38963.01万元＋129876.7万元＋（6523839万元－1357586万元－84753万元）×（1＋3%）＋826580.66万元－1894656万

元=6314899.44万。由此可见,2009年我省县域财政最低保障缺口63.15亿元,很显然这个缺口已经很大了。

四、建立县域财政最低保障的制度设计与对策思考

由于各级政府事权往往刚性强,难以更改,且现有的财政管理体制也相应固化了各级的财力范围,唯有"通过调整增量来影响存量",因此我们事实上可以操作的是通过完善省以下转移支付制度来建立这一保障体系。但财政保证的原则是"一要吃饭、二要建设",所以首先需要处理好这一保障体系和其他转移支付制度间的关系,也就是说需要大力改进省以下转移支付制度。除此之外,为了配合县域财政最低保障制度的运行,还需要其他一些配套措施。

(一)大力改进省以下转移支付制度

我们认为,要构建县域财政最低保障制度,必须大力改进现行省以下转移支付制度。具体设想如下:

1. 合并具有均等化作用的一般性转移支付,建立最低保障转移支付制度,合并现有的具有均等化作用的所有一般性转移支付制度,如税收返还、原体制补助及上解、以奖代补等转移支付,在各级政府建立最低保障转移支付调剂专门账户,用以统筹其下级政府以及本级各部门的最低保障。当调剂专户有缺口时,应由上级政府按缺口足额下拨,如果该调剂专户有节余则将该节余足额上划给上级政府调剂专户。同时,各级政府的一般预算收入要首先用于本级的最低保障支出。

2. 优化专项转移支付制度

专项转移支付并不是平衡性财政资金,其主要的功能是促进地方、区域或某个领域、行业的发展。因此在分配中应按因素法分配,激励和约束并举,有进有出,动态管理。对于财力富余的地区,从保护其积极性出发,可以设立一种新的专项转移支付,名称可叫最低财力保障节余专项转移支付。即当某县财力在满足其最低财力保障后还有节余的,将其节余的一定比例

（如 50%）作为奖励通过最低财力保障节余专项转移支付下划给该县，由该县用于促进地方发展方面的支出。

3. 建立政策性转移支付制度

如现在已有的民族地区转移支付、工资增长转移支付、农村税费改革转移支付等，这一类型的转移支付是为了体现国家的相关政策，可以把它们合并称为政策性转移支付。

4. 建立省对县为核心的省以下转移支付资金划拨机制

实行新的省以下转移支付制度后，除了在各级政府都建立的最低财力保障转移支付调剂专门账户外，专项转移支付和政策性转移支付均由省直接对县，减少转移支付资金划拨环节，保障资金划拨的及时性，即“省直接到县”。

5. 建立中央统一对省的转移支付资金划拨机制

现阶段中央政府对下级政府的转移支付有的到省、有的到县，省财政往往难以准确统计和管理。建立县域财政最低保障制度后下级政府财政支出压力转移到省级，为了方便省统筹最低财力保障，该制度建立起来后，应该将中央对下级的转移支付全部集中统一到省级，即“一级只管一级”。

6. 协调好财政部门和其他部门在转移支付制度中的管理权限

理论上讲，所有的财政资金都应该纳入财政管理。然而现实情况是，从中央到地方，除财政部门以外，各部门也掌握了大量的资金，尤其是专项转移支付资金。由于政出多门，地方政府对这些“跑部钱进”的转移支付资金完全不具有可预测性，再加上有些部门实行垂直管理，财政部门对这些资金往往只能望洋兴叹。实施县域财政最低保障制度后，本级政府所有财政资金的使用，应都归并到财政部门来统筹，项目的主分配权仍在各主管部委或部门，各记其功，各负其责。

（二）其他配套措施

建立县域财政最低保障制度，除了需大力改进省以下转移支付制度外，还需要实施一些其他配套措施。这些措施至少包括以下一些内容：

1. 严格控制县域财政最低保障转移支付调剂专户资金的使用

除了村级组织外，建立县域财政最低保障制度需要在县乡建立最低保障转移支付调剂专户，该专户资金全部具有明确的支出范围（人员经费、公用经费、化解债务费用和民生费用）和标准（最低保障），并且该专户将由上级政府统筹，所以该专户资金严禁挪用。

2. 确保数据的真实性和及时性

由于该项制度的建立需要大量的数据，比如各级财政供养人员数、公用经费支出的最低额度、债务利息及本金、税收收入、非税收入等，如果这些数据不真实、不及时，那么建立起来的制度就不具有科学性和公平性。

3. 严格控制县、乡、村借债

由于我们把化解债务费用列入了县域财政最低保障的范围，并且这些费用将转移到上级财政，为了防止下级政府的“机会主义”行为，所以必须格外严格控制县、乡、村举借债务，省级政府必须掌控基层政府借债的审批权，这是县域财政最低保障制度能够正常运行的一个关键所在。

4. 坚持并深化现有的财政管理体制改革

我们所要建立的县域财政最低保障制度是在考虑了现有的财政管理体制下提出的，离开了这个大的制度环境，最低保障制度的效力将大打折扣。这些财政管理体制至少包括：国库集中支付、部门综合预算、收支两条线、省直管县、乡财县管乡用、村财乡管、分税制等，只有坚持并不断深化这些改革，县域财政最低保障制度才能发挥出应有的功效。

加快农村基础设施建设问题研究

费继东

农业和农村基础设施，是建设社会主义新农村和发展现代农业的重要物质条件，也是提高农村公共服务水平、促进农民增收的基础支撑。中共中央、国务院高度重视农业和农村基础设施建设。2004 年以来，连续六个中央 1 号文件和中共十七届三中全会《决定》均把加强农业和农村基础设施建设作为推进农村改革发展的重要举措。按照中央要求，贵州积极调整投资结构，不断加大“三农”投入力度，支持农村基础设施建设，重点支持农林水利重大项目建设、提高农业综合生产能力，增加了对农村水、路、气、电、房建设等民生工程及教育、卫生等社会事业发展的投入，农村生产生活条件不断改善。

一、贵州农村基础设施建设的基本现状

2000 年以来，随着西部大开发的深入实施，在中共贵州省委、省人民政府正确决策和领导下，加大了对农村生产、生活设施的投入，农田、县乡公路、水利、电力、通讯、广播电视、新能源建设等方面得到了很大改善，为调整农业结构，促进农民增收发挥了重要作用。

(一)农业综合开发项目

通过实施农业综合项目开发，全省新增灌溉面积 44.04 万亩，改善灌溉面积 87.71 万亩，新增机耕面积 48.73 万亩，新增农机总动力 31976 千瓦。完成优质粮基地建设 62.79 万亩，完成节水农田 11.09 万亩。项目区累计实现新增粮食生产能力 39461.87 万公斤。其中新增优质粮食生产能力 5077.35 万公斤，新增蔬菜生产总值 8397 万元。项目区人均占有粮 900 公

斤左右,农民人均纯收入2200元。全省至2008年,常用耕地面积达到了2631万亩,基本与2005年的2630万亩持平。

(二)公路建设

2008年,全省完成交通固定资产投资248.84亿元,占年度投资计划的104%,比2007年增长40.7%,占全省全社会固定资产投资总额的13.3%,为交通建设完成投资历年之最。其中,高速公路建设完成投资120.3亿元,公路改造及农村公路完成投资84.1亿元,水运建设完成投资1.9亿元,汽车站场建设完成投资2.5亿元,分别比2007年增长26.6%、25.5%、66.6%、4.5%。全省共投入农村公路建设资金110.9亿元,新增农村公路28055公里,农村公路通行到达58914公里,实现了县县通油路,乡乡通公路,85%的行政村通公路,59%的乡镇通油(水泥)路。实施了公路镶边改造工程,完成了8152公里的县、乡公路镶边改造。全省至2008年,公路里程达到125365公里,内河航道达到3580公里。

(三)农村能源建设

全省共建沼气池64万口,年节省薪柴170余万吨,相当于封育山林280万亩,取得了明显的经济、社会、生态效益;建成沼气生态农业示范点600多个,逐步形成了一批不同模式的沼气生态农业综合利用示范点,为发挥沼气的综合效益和增加农民收入起到了积极的示范带动作用。沼气建设在我省农村已深得民心,呈现出群众争建的良好势头。

(四)农村水利建设

一是饮水解困和农村饮水安全工程建设力度加大。在国家的大力支持下,2008年解决了223.88万人饮水困难和饮水安全问题。二是农田水利基本建设不断强化。投入农村水利基础设施建设的资金共34.246亿元,农民投工11.02亿个,完成土石方5.2亿立方米,完成新增、改善、恢复灌溉面积123万亩。进行了兴中、乌中、安西、瓮福、湄凤余、金黔、黎榕等7个大型灌区续建配套与节水改造工程建设,新增灌溉面积、改善恢复灌溉面积合计35.9万亩,治理水土流失面积4734平方公里,渠道防渗改造11689公里,整修加固山塘水库5500座,加高加固堤防1200公里。围绕坡改梯工程,配套修建了小水窖(池)45230个,修小山塘(小水库)150座,修拦山排洪沟4834

条。三是“三小”工程成为益民亮点。以“三小”工程为主的贵州省水利扶贫“益民工程”得到了实施。全省累计建成雨水集蓄利用“三小”工程34万个，解决了近50万亩旱地和水稻的补充灌溉问题，走出了干旱山区农业发展的新路子。全省至2008年，解决安全饮水人数233.88万人。至2009年上半年，共完工28498处各类水利工程，完成投工投劳1.8亿个，完成土石方9585万立方米，完成新增、改善和恢复浇灌面积75.91万亩；治理水土流失面积615平方公里；新建水池、水窖5.74万个；新增节水灌溉面积32.15万亩；完成渠道防渗改造2502公里；新建改建提水站7.13万千瓦；加高加固堤防356公里；山塘整修加固1143座。

（五）通信网络建设

通信部门克服了“村村通电话”工程投资成本大、工程施工难、农林赔补高，电力难接入等困难，全省行政村通电话比例由2000年的41%提高到2008年的85%，提高了44个百分点，平均每年增长9个百分点。至2008年交换机总容量增至2969.19万门，是2000年的11.4倍。

（六）广播电视“村村通”

国家启动了50户以上自然村“村村通”广播电视工程后，国家安排我省建站10980座，共投入资金1.10亿元。省广电局为此深入进行调研，广泛听取意见，因地制宜，制定了“共用接收天线”、“小片网模式”、“有线联网模式”三种技术方案，使广播电视入户率增高，收看节目套数增多。

（七）农村电网改造工程建设

农村通电率从2000年的90.09%提高到2005年的99.46%；户通电率从2000年的85.72%提高到2005年的97.69%；全省县及县以下年用电量从2000年的97.9亿千瓦时提高到2005年的181.28亿千瓦时，增长了85.5%；农民生活用电量从2000年的7.64亿千瓦时提高到2005年的16.58亿千瓦时，增长了1.17倍。

二、我省农村基础设施建设存在的主要问题

尽管我省农村基础设施建设取得不小成绩，由于历史欠账太多，加之我

省经济总量小，农村经济底子薄，农业“造血”功能差，农村贫困人口多，工业反哺农业、城市支援农村能力有限，农村基础设施建设的实际情况与建设社会主义新农村的要求之间的矛盾仍然比较突出。

（一）村寨建设缺乏规划，脏乱差严重

由于特殊的地形地貌和贫困面大，贫困程度深，农民生活艰苦，全省90%以上的行政村寨没有统一规划，建房随意、混乱，一些地方拥挤不堪，人畜混居，一些地方零星分散、依山就势。有的村寨道路常年积水，被农民朋友称呼为“水、泥路”，特别是夏天，蝇虫纷飞，臭水四溢，居住环境差，整治难度大。

（二）基本农田建设仍然滞后

国家对基本农田建设项目补助资金有限与我省工程总投入需求大的矛盾突出，一些边远贫困地区群众由于资金、劳力、物质等严重不足，致使工程实施难度加大甚至难以实施，而现行的新标准又增加了农民投工投劳量，加重了农民负担。我省常用耕地面积从1978年的2858万亩下降到2008年的2631万亩，说明我省特殊的地理环境和环境保护的矛盾非常突出，没有多余的可开垦荒地，也给基础设施建设带来难度。

（三）通村公路建设资金不足，标准低

有些早期建设的路段标准低，质量差，经常晴通雨阻。由于山势崎岖复杂，修一条路的成本往往是平原地区的几倍甚至十几倍。国家每公里补助资金与实际需要相差太远，一些市、州、地由于财政困难又无资金匹配，再加上建筑材料不断涨价，农村公路很难达到国家规定的等级公路技术标准。有的通村公路只能修到4米宽，会车困难，且大都没有镶边，普遍没有道路绿化，一遇山洪暴发，道路很容易被冲毁。原来修农村公路对占地农户采取了减免农业税的优惠政策，农业税取消后，由于没有资金补偿，农村、农民修路积极性受到一定影响。乡村公路的管护和维修经费至今仍没有完全落实。

（四）病险水库亟须整治

我省农村水库工程，大多建于上世纪50～60年代，大部分年久失修，积病成险。工程管理体制不顺，机制不活，机构不健全，水费征收难度大，以水养水难以实现。虽然省财政每年投入近亿元的资金维修改造，但杯水车薪，

与病险水库整治和农村灌溉需求相差甚远。而这些病险水库严重威胁着下游人民的生命财产安全，影响我省经济发展和社会稳定。

（五）沼气池建设补助标准低，没有充分发挥农村新能源作用

2001 年～2002 年，国家给每口沼气池补助 500 元，2003 年～2005 年提高到 1000 元（含 1 池三改）。我省前期建的 10 多万口沼气池，由于补助标准低大多没有进行一池三改，加上后续服务跟不上，导致相当部分沼气池管理不科学，产气不好，炉具易损件难买，使用效果不理想，有的成为摆设，甚至成为一种负担。

（六）农电、广播电视、网络功能利用率不高

偏远山村农电大多主要用于照明，在生产上发挥作用不够明显；通广播电视和互联网的村，甚至许多设了远程教育室的村，由于动员力度不够，资源整合不科学，教育引导跟不上，没能很好发挥信息载体与渠道的功能。

三、加快我省农村基础设施建设的建议

（一）深化思想认识

一是各级党委、政府要加大贯彻落实中共贵州省委、省人民政府发布的黔党发（2009）15 号文件《关于深入学习实践科学发展观，全力抢抓机遇，实施重点突破，加快推进经济社会发展历史性跨越的决定》，按照文件要求，把农村基础设施建设作为建设社会主义新农村的重要基础性工作，列入经济与社会发展总体规划，明确思路、目标和措施，纳入决策程序，进入工作流程，切实解决农民急需的生产生活基础设施问题。二是明确农民在建设社会主义新农村过程中的主体地位，即农民是生产与建设的主体、决策的主体、受益的主体，发挥其想建、要建、主动建、千方百计参与建的积极性，将基础设施建设建立在农民意愿和条件基本成熟的基础上。三是明确政府在建设社会主义新农村的主导地位，尽快形成政府支持引导，社会广泛扶助，农民主动参与的农村基础设施建设运作模式。

（二）调整投入结构

本着结合实际、因地制宜、分类推进的原则，整合现有政府财力资源和

社会资金渠道，加大对农村基础设施建设的投入。根据实际需要和农民的需求迫切度，从行政村入手，与开发扶贫及助农工作结合，有计划、有步骤地分期投入，改变以往"撒胡椒面"和"一刀切"的做法，对条件相对较为成熟、要求比较迫切的村先投资建设。同时，加强对农村基础设施建设项目实施过程的全面监控，防止腐败、违法乱纪问题发生。

（三）认真做好规划

规划是农村基础设施建设的先导。先规划后建设可避免投资浪费。贵州的村寨大都离不开山，做规划应充分考虑实际情况，尽可能通过优化农村空间结构，即零散自然村寨的整合和集中，以此来实现投入效益的优化。规划应以农民为主，综合考虑民俗、民情、民意和方便农民生产生活。注意统筹兼顾，把石漠化治理、排污、垃圾处理等一并考虑，将农村基础设施建设规划与建设社会主义新农村规划统一起来，与小城镇建设结合起来。结合全省新农村规划试点摸索出基本路子，按照不同类别的村寨，根据不同财力确定规划的初、详、深、浅。力求做到"三个符合"，即符合当地经济社会发展水平，不搞超前消费和过度建设，不增加乡村债务和农民负担；符合群众愿望，不搞强迫命令，不做表面文章；符合市场经济规律，不搞无效益建设。正确处理点与面、急与缓、近与远的关系。总之规划不能贪大求详，但求科学切实可行。

（四）切实解决具体困难

一是想方设法抓紧治理病险水库，结合实施"渴望工程"、"烟水配套工程"及农业综合开发，抓好"三小"水利工程和农田水利建设。可考虑学习同为喀斯特地质地貌的斯洛文尼亚开发利用地下水的成功做法，让岩溶暗河为农村服务。二是下大力发展特别适宜贵州山区农村的沼气。分配沼气项目要实事求是，尽量不搞平均主义；在保障新建沼气池达标、正常使用的前提下，对不能正常使用的沼气池，组织专业技术人员进行实地查看，找出原因，能维修的尽可能修好。沼气工程科技含量很高，必须加强技术培训、指导和科研工作。我省现有农村沼气工程技术人才不足，实际水平参差不齐，还不能完全适应"十一五"期间每年建 20 万口保质保量保运行沼气池的需要。为此，要提升发展沼气的技术支撑能力，首先要有专门的培训机构，可

在贵大农学院设沼气专业；省畜牧学校、市州地农校可开设沼气培训班，培养各级专业技术人才。其次要有专门的研发机构，对沼气池型、结构、投料、发酵、产气、结壳、输气、除臭、炉具等进行科学研究，使其不断优化升级，方便农民使用和管理。还要有专门服务机构，在发挥现有农村沼气协会作用的基础上，建立并逐步形成省、市（州、地）、县、乡、村沼气服务体系，从推广、建池到运行均要有机构、有人指导、维护和保证炉具等配件供应。经实地调查和农民细算账，我省地质地貌特殊，建一口沼气池（含一池三改）实际约需3000元左右，现行国家补助标准为每口1000元，与实际需要差距太大，建议将每口沼气池补助提高到1500元以上（贵阳市已率先实行此标准）。此外，探索在畜牧及饲养比较集中、规模较大地区试建大中型沼气池，在城乡试建生活污水处理沼气池。有条件的村可将垃圾处理、污水排放与沼气建设一并考虑，新建沼气池必须达到"一池三改"，从而减轻面源污染，改善村容村貌。三是加强公路建设工程中的设计、施工和质量管理，尽可能使新建公路符合使用标准。同时，理顺乡村公路的管护体制，落实责任和维护经费，确保通行。四是加快广播电视自然村"扫盲"工作，对现有的89808个广播电视自然村，多方筹集资金，视其难易，分类"扫盲"。五是省电网公司应高度重视农网改造的彻底性，提高农村用电质量，保证用电安全，与地方协调合作，采取有力措施，解决现有23.8%的农户因未装一户一表而不能享受电价政策问题；尽快解决107个无电行政村和20余万无电人口的用电问题。对农村电网，广播电视和通讯设施加强管理保护的同时，培养农村基层干部和农民的信息意识，办好农经网、农村党员干部现代远程教育网，举办农业科技广播电视讲座和"致富经"专栏，以信息支农、助农、扶农。

（五）用活用好政策

中央关于农村基础设施建设出台了不少政策，在农田、交通、水利、电力、通讯、广播电视、能源等方面的政策既具体又有明确的指向性，相关部门应有人专门研究如何用好这些政策，如财政部《农村小型公益设施建设补助资金管理试点办法》，对沼气建设，秸秆气化集中供气工程、太阳能利用、小型电源工程、省柴节煤工程等立项条件、立项程序、效益目标、补助标准、组织实施、质量保证、适应地区十分明确。研究透并用好这类政策，对我省农

村基础设施建设乃至农村经济发展都大有裨益。

（六）加强配套工作

充分发挥现有基础设施效能，促进村域经济发展，促进农民增收，是推进农村基础设施建设乃至社会主义新农村建设的原动力，将农村基础设施建设与发展村级经济、促进农民增收紧密结合，对已建好的基础设施不仅使用好，而且要管理好、维护好。为此，相应的后续配套工作一定要落实，让农民在享用过程中确实得到实惠的同时，感受到党和政府的关爱，进而强化其自力更生意识，激发其建设社会主义新农村的自觉性和主动性。

（七）突出建设重点

抓农村基础设施建设，应优先考虑直接关系农民利益和使用方便的公共基础设施，并且优先建设。如通村公路与联户路相比，应先建通村路，后考虑联户路；对于“三小”水利工程，应先建惠及大家的工程。至于小沼气、小水池、小水窖等应坚持谁修建、谁所有和谁使用、谁管理的原则，这样，既解决产权、管理、使用问题，又改善其生产生活条件。

（八）建立保障机制

农村改革已进入攻坚阶段，各项政策措施正在综合配套推进，涉及越来越广、触及越来越深、影响越来越大，在农村经济建设和发展方式正在发生重大变化的新时期，要保证农村基础设施建设有条不紊地进行，必须有相应的政策机制保障，应该组织力量研究攻关，从省情实际出发，建立一套行之有效、系统而又完整的保障机制，使其成为“惠农”的刚性政策，以激发、促进农村基础设施建设，进而推动全省社会主义新农村建设，加快推进我省经济社会发展历史性跨越。

加快2010年我省农民增收的思考

李昌来

2008年党的十七届三中全会，对2020年前的“三农”工作做了“三位一体”的战略部署，即把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。做出了三个“最需要”的重要判断，即农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。明确提出了“两个量化”的指标，即到2020年农民人均纯收入比2008年翻一番，绝对贫困现象基本消除。这“两个量化”指标的提出，进一步强调农民增收是“三农”工作的核心任务，是农民群众最直接、最关心、最现实的利益问题，是扩大农村消费、拉动内需的关键举措。2009年，贵州农民人均纯收入首次突破3000元大关，达到3005.41元。农民收入的增加，为全省缩小城乡居民收入差距、扩大农村消费需求、保持经济平稳较快发展、维护社会和谐稳定，提供了重要的基础支撑。但是，贵州农民收入排名全国靠后的状况还未改变，促进农民增收的任务仍然十分繁重。

一、2009年我省农民人均纯收入与全国、西部地区的比较

根据全国和西部省(区、市)的2009年国民经济和社会发展统计公报和2010年国民经济和社会发展计划，整理形成《2009年全国西部地区城乡居民收入完成情况及2010年城乡居民收入计划表》进行比较(见下表)：

2009 年全国西部地区城乡居民收入完成情况及 2010 年城乡居民收入计划表

地区	2009 年完成情况				2010 年计划	
	指标	单位		城乡差距	指标	单位(%)
		元	%			
全国	城镇	17175	9.8	3.33:1	城镇	
	农民	5153	8.5		农民	6
内蒙古	城镇	15849	9.8	3.21:1	城镇	11
	农民	4938	6.1		农民	10
广西	城镇	15451	9.2	3.88:1	城镇	6
	农民	3980	7.9		农民	6
重庆	城镇	15749	9.6	3.52:1	城镇	11
	农民	4478	8.5		农民	12
四川	城镇	13839	10.1	3.10:1	城镇	10
	农民	4462	8.3		农民	9
贵州	城镇	12863	10.9	4.28:1	城镇	7
	农民	3005	9.2		农民	6
云南	城镇	14424	8.9	4.28:1	城镇	8
	农民	3369	8.6		农民	8
西藏	城镇	13544	8.5	3.83:1	城镇	
	农民	3532	11.2		农民	13
陕西	城镇	14129	9.9	4.1:1	城镇	12
	农民	3438	9.6		农民	12
甘肃	城镇	11930	8.7	4.0:1	城镇	8
	农民	2980	9.4		农民	10
青海	城镇	12692	9	3.79:1	城镇	8
	农民	3346	9.3		农民	9
宁夏	城镇	14025	8.5	3.46:1	城镇	7
	农民	4048	10		农民	8
新疆	城镇	12258	7.2	3.16:1	城镇	10
	农民	3883	10.9		农民	10
西部平均	农民	3518	9.08	3.69:1	农民	9.42

注:城镇即城镇居民人均可支配收入的简称;农民即农民人均纯收入的简称。

从表中不难看出，贵州与全国平均水平及其他兄弟省份的差距：

1. 从绝对数来看。2009 年农民人均纯收入超过 4000 元的省份有内蒙古、重庆、四川和宁夏 4 个省（区、市），4000 元以下的有广西、新疆、西藏、陕西、云南、青海、贵州和甘肃 8 个省（区）。我省农民收入比最后一位的甘肃省仅多 25 元，却比青海省少 341 元。

2. 从平均数来看。西部地区农民人均纯收入平均值为 3789.75 元，内蒙古、广西、重庆、四川、宁夏和新疆 6 个省（区、直辖市）超过西部平均水平，陕西、云南、西藏、青海、贵州和甘肃 6 个省（区）低于西部平均水平。我省农民收入为西部平均水平的 85%，相差 513 元。

3. 从增长速度来看。农民人均纯收入增速最高的是西藏，为 11.2%；增速最低的是内蒙古，为 6.1%；西部地区平均增速为 9.08%。达到或超过 9.08% 的有贵州、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆等 7 个省（区），低于 9.08% 的有广西、重庆、云南、四川和内蒙古 5 个省（区、市）。

4. 从城乡居民收入差距来看。城乡居民收入差距最大的是贵州和云南，均为 4.28:1；陕西省排第二，为 4.1:1；差距最小的是四川，为 3.10:1。西部地区城乡居民收入平均差距为 3.69:1，超过西部地区平均水平的有广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃和青海 7 个省（区），低于西部地区平均水平的有内蒙古、重庆、四川、宁夏和新疆 5 个省（区、市）。

综上所述，2009 年我省农民人均纯收入在全国的排名仍然靠后，要达到全国平均水平和西部平均水平难度仍然很大。特别是工资性收入，我省差距更大。2009 年，全国农民人均纯收入中工资性收入占农民收入中的比重达到 40%，而我省不到 15%，说明来自二、三产业的收入过低是贵州农民收入上不去的主要原因。

二、2010 年我省农民人均纯收入增速计划与全国、西部地区的比较

根据《收入表》的分析，可以看出：

1. 从计划制定与上年增速来看。2010 年计划高于上年增速的有内蒙古、重庆、四川、西藏、陕西和甘肃 6 个省(区、市);低于上年增速的有广西、贵州、云南、青海、宁夏和新疆 6 个省(区)。

2. 从增速计划来看。农民收入增速计划增长 10% 以上的有内蒙古、重庆、西藏、陕西和新疆 5 个省(区、市),广西、四川、贵州、云南、甘肃、青海和宁夏 7 个省(区)计划数低于 10%。西部地区农民人均纯收入计划平均增速为 9.42%,低于平均水平的有广西、四川、贵州、云南、青海和宁夏 6 个省(区),其中我省计划低于西部地区平均水平 3.42 个百分点。

3. 从农民收入增速与城镇居民收入增速来看。农民收入增速计划高于城镇居民收入增速的有重庆、甘肃、青海和宁夏 4 个省(区、市);农民收与城镇居民收入增速一样的有广西、云南、陕西和新疆 4 个省(区);农民收入增速计划低于城镇居民收入增速的有内蒙古、四川和贵州 3 个省(区)(西藏没有城镇居民收入增速计划指标)。其中,农民收入增速计划最高的是西藏,为 13%;重庆和陕西并列第二,均为 12%;最低的是广西和贵州,仅为 6%。

综上所述,我省在制定 2010 年农民收入计划时,实际增长 6% 的目标计划过于慎重、过于保守,如果城镇居民计划增长 7%,农民人均纯收入增长 6%,城乡居民收入差距如何才能缩小? 因此,笔者认为,为了调动各方面力量支持农民增收,形成全社会关心农村、关爱农民、支持农业的氛围,农民收入计划目标应该在 8% 以上,高于城镇居民收入增速。

三、关于 2010 年我省农民增收的建议

农村工作千头万绪,必须牢牢把握两条原则:一是政治上保障农民的民主权利;二是经济上保障农民的物质利益。

2010 年是实施“十一五”规划的最后一年,当前农业农村发展面临的形势十分严峻,长期制约因素尚未根本消除、有些还会进一步加重,新的矛盾问题不断显现,有些还难以预料。面对复杂多变的国际国内环境,面对我省“三农”工作存在的突出问题,统筹城乡发展的任务更重,促进农村经济发展

的制约更多,保持农民收入较快增长的难度更大,转变农业发展方式的要求更高。必须进一步把经济工作的重点放到发展实体经济上来即“实业回归”,这也是金融危机给我们最重要的启示之一。我省要实现农民人均纯收入比2008年翻一番的目标,必须保持年均实际6%以上的增长速度。因此,要抓住结构调整这个主线不动摇,把稳定增加农民收入作为“三农”工作的核心任务,调整工作思路,创新手段,关键是要做好“一个加强,一个着力点,一个培训,两个转变,三个提高,四个重点”。

一个加强,即加强组织领导。切实落实“三农”工作是全党工作重中之重的战略地位,必须深刻认识到农业是安天下、稳民心的战略产业,必须坚持“农业丰则基础强、农民富则国家盛、农村稳则社会安”的思想。牢固树立没有农业现代化就没有国家现代化,没有农村繁荣稳定就没有全国繁荣稳定,没有农民全面小康就没有全国人民全面小康的战略意识。进一步加大对农业的投入和扶持,以推进社会主义新农村建设为载体,以“五句话、二十字”方针为指导,认真贯彻各项强农惠农政策,依靠各级干部的真抓实干,依靠2000多万农民的辛勤劳动,依靠社会各方的合力支持,使全省农村普遍实现“生产发展、生态优良、生活富裕”的新面貌。

一个着力点,即努力推动资源要素向农村配置这个重要着力点。资源要素配置格局直接决定着经济社会发展格局。当前,城乡发展不平衡仍是我国现代化建设面临的突出矛盾,城乡居民收入、消费水平等方面的差距还在扩大,城乡基础设施、社会发展等方面的差距十分明显,制约城乡协调发展的深层次因素依然存在。其主要原因就是我国长期以来实行的资源要素配置总体上向城市倾斜,而农村则为推动工业化城镇化加快发展作出了重大牺牲。推动资源要素向“三农”配置,不是对“三农”的恩惠,而是合理补偿,更是保持经济社会协调发展的一步“活棋”。为此,一方面要改革城乡二元体制。牢固树立统筹城乡发展的思想,破除城乡分治的体制障碍,把城乡作为一个有机整体,统一规划,共同发展;发挥政府在城乡公共服务均等化和城乡协调发展方面的主导作用,将农村公共产品和公共服务的供给纳入各级财政负担的范围,逐步缩小城乡差距;改革户籍制度等人为造成城乡分

割的体制，为城乡居民创造平等的发展环境；建设城乡统一的要素市场，打破城乡之间要素流动不平衡、不协调的状态，促进城乡资源优化配置。另一方面要建立有利于资源要素向农村配置的激励机制。引导资金、技术、人才管理等要素向农村聚集，促进土地增值收益更多地用于农村建设。

一个培训，即抓好对农民的培训。当前，由于大批青壮年农民出去打工，广大农村面临着"三缺"：农业生产缺劳力、新农村建设缺人才、抗灾救灾缺人手，留下的都是老人、小孩和妇女。温家宝总理曾明确指出，我国农村全面建设小康社会的根本在于提高农民素质。培育新型农民是社会主义新农村建设的重要基础，是为推进农村产业结构调整，加快农业产业化进程，增加农民收入，提供智力支持和人才保障。要按照培养"有文化、懂技术、会经营"新型农民的要求，紧扣生产周期和农时季节，对务农农民围绕产前、产中、产后的技术要领，开展农业生产技能及其相关知识培训，提高农民的科学种养技能，努力把广大农民培养成为有较强的市场经济头脑、有较高生产技能、有一定管理能力的现代农业经营者。同时，围绕特色产业的培训，优化农业领域就业结构，丰富农业领域就业层次，为县域经济发展、现代农业和新农村建设提供人才支撑；大力开展面向进城务工农民的引导性培训工作，提高进城农民的综合素质和适应能力。加强"三百工程"（组织一百个专家教授、联合一百家企业、具体指导一百个村）、"万户小老板"创业工程等等具有贵州特点的农民就业培训活动，积极引导和支持农民就近就业和回乡创业。

两个转变，即单个家庭承包向集约生产转变、统一经营服务由为本村服务为主向社会化服务转变。我省农民生产太强调"分"，而对"合"重视不够，在一定程度上制约了农村生产力的释放。要在坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制下，加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法、自愿、有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。要进一步健全基层农技推广体系、动植物病害防治

体系、农产品质量安全监测体系、农村流通体系、农村金融服务体系等，进一步提高为农民生产经营服务的能力。

三个提高，即提高经济作物在种植业中的比重，提高畜牧业在农业总产值中的比重，提高二三产业在农村经济中的比重。一是提高经济作物在种植业中的比重。在巩固粮食、油菜、白酒、烤烟等传统产业的基础上，大力发展草地生态畜牧业、茶叶、蔬菜、水果、中药材、花卉、油茶和乡村旅游等新兴产业。二是提高畜牧业在农业总产值中的比重。把握好"稳定生猪、加快牛羊、突出特色"的基本原则，继续实施石漠化治理和岩溶地区草地生态治理项目，使畜牧水产业平稳较快发展。加快畜禽品种改良推广步伐，提高畜产品质量。抓好饲草饲料技术推广，实施好各类草地生态畜牧业项目。提倡和推广"粮食作物—经济作物—饲料牧草"三元种植模式，全面开展冬季引草入田推广工作。加大饲料秸秆处理利用，全面推广秸秆利用养殖技术，发展草食家畜，提高秸秆总体利用率。加强动物疫病防控，确保畜牧业健康发展。三是提高二三产业在农村经济中的比重。结合各地的区域特色优势、比较优势和旅游文化资源优势，大力发展非公有制经济，加大对乡村旅游、储藏保鲜、商品流通、物流配送等行业的扶持力度。

四个重点，即抓特色产业发展、抓基地建设、抓龙头企业培育壮大、抓农民专业合作社建设。抓特色产业发展，重点发展茶叶、蔬菜、水果、中药材、花卉、油茶、特色渔业等产业，进一步争取项目支持和资金投入，坚持走产业化经营发展道路，逐步培育一批有特色、上规模的知名品牌，尽快形成有竞争力的产业体系。形成"一村一品、一乡一特"的发展格局，多渠道增加农民收入。抓基地建设，对已明确的肉牛、优质油菜、中药材、辣椒、茶叶、蔬菜等16个重点产业，落实优惠政策，建成一批高标准、高质量的生产基地。积极协调和争取国家有关部委和省直有关部门的项目支持，整合农村信息资源，大力改善农产品流通条件，切实提高农产品商品率。按照"捆绑使用、样板先行、先易后难、滚动发展"的原则，改进支农资金投入方式，提高资金使用效益。加强与金融机构的协调与合作，建立完善金融机构对优势产业和产业化经营的扶持机制，有效地解决龙头企业发展中资金不足和贷款难、担保

难的问题。抓龙头企业培育壮大，切实加大对龙头企业的培育、扶持力度，实现到“十一五”期末，全省省级以上的重点龙头企业达到100个。抓农民专业合作社建设，推行产业大户、龙头企业、专业合作组织相结合的产业化经营组织模式，创新完善产业化经营组织与农民的利益连接机制，加强基地与农户、基地与企业之间的联合与合作，着力提高农业产业化经营水平。以“龙头+合作社+农户”、“合作社+农户”等方式促进农工贸、种养加、产加销一体化经营，真正形成“企业能发展、农民能致富、地方得税收”的利益连接机制。

加快推进贵州省县域城镇化发展的对策研究

陆筑新

贵州省由于地处西部，属于经济欠发达地区，县域城镇建设起步晚，城镇化发展速度较慢。2000年以来，随着国家西部大开发战略的逐步深入和贵州省城镇带动战略的逐步实施，城镇化和县域城镇化得到了较好的发展，主要表现为：城镇化水平明显提升，城镇规模不断扩大；城镇发展模式多元化；基础设施建设投入加大，城镇体系逐步健全；居民生活水平不断改善，现代化程度有所提高。与此同时，贵州城镇化与发达地区的差距仍客观存在并且有逐步拉大的趋势，城镇化过程中产生的种种问题也不容忽视。县域城镇化在城镇化进程中有着承上启下和整体支撑的作用，推动县域城镇化的跨越式发展，对促进贵州省的城镇化建设，具有十分重要的意义。

一、县域城镇化的基本特征和作用

（一）城镇化与县域城镇化特征

城镇化是一种传统社会向现代文明社会的全面转型和变迁的自然历史过程。它不仅仅是农村人口向城镇人口转化并向城镇集聚的过程，而且是以产业结构的优化、居民生活方式的改变、生活质量的提高、城镇规模的扩大、城镇体系的完善等社会文明发展的过程，还是生产力的进步导致物质文明、精神文明和政治文明由城镇向农村渗透、构建和谐社会的过程。

县域城镇化是以县城为中心、建制镇为节点，形成县域城镇规模等级发展的城镇网络。它是县域范围内农村人口向城镇集聚的动态过程，是整个

县域经济发展、人民生活方式的转变、空间布局向城镇集中的过程。先在空间的各个节点上形成一个发展极、增长极，人口、资本、技术、贸易都向城镇集中，然后再向周边扩散。集聚与扩散的过程使县域经济发展从点到线，然后再连线成网，从网到片，实现县域城镇化。

"县"是我国最早的行政区划单位和名称，同时也是我国存在最为稳定，变化最小的行政区划单位。最早从春秋时起，历经2000多年沿革，始终没有很大的变化。县域经济作为国民经济的基本单元和地域分工基础，其发展的程度直接影响到整个国家社会经济的发展。县域单位在我国广域分布，在接受大中城市辐射带动作用的同时直接面向农村腹地提供生产和生活服务，在城镇化进程中，县域城镇化起到了承上启下和整体支撑的作用。

（二）县域城镇化的作用

1. 县域城镇化促进县域经济整体发展

首先，县域城镇化促进县域农业的发展。通过将农民向第二、三产业的转移，可有效地促进农村的有限土地向资源配置效率高的地方集中，提高土地的规模经营程度和集约化程度，促进县域农业产业化的发展，同时也为农业产业化的发展提供了广阔的需求空间。

其次，县域城镇化促进县域工业的发展。人口及各种经济要素在城镇相对聚集，促进了专业化生产与规模市场的形成与发展；形成工业集中度高、经济效率高的规模优势，进而通过规模效益促使经济要素更快地聚集，以更高的产出率发展，推动县域工业生产率的提高。城镇为大规模的生产提供了可能，为高度专业化的投入提供了平台，为工业发展提供了良好的条件。

2. 县域城镇化是推进整体城镇化健康快速发展的必然选择

21世纪头10年，我国将有2亿多农业劳动力从农业中转移出来。如此之多的人口若转移到大中城市，必然会导致城市人口过度膨胀、交通拥挤、环境恶化、就业困难、资源缺乏、社会治安秩序混乱等"大城市病"。通过发展农村城镇化，使农业剩余劳动力向小城镇转移，是现阶段客观、必然的选择。从转移的成本和可能性考虑，加快县域城镇化建设、发展县域小城镇也是目前最适合的战略选择。一方面，小城镇对劳动力的技术含量、文化素质等各方面要求较低，这使得

农村剩余劳动力更易于融入城镇生活；另一方面，小城镇一般选择的是劳动密集型产业的道路，这种发展道路有利于农村劳动力的转移就业，并使劳动力优势成为小城镇的经济优势，带动县域经济发展。

二、贵州省县域城镇化发展状况分析

（一）总人口与城镇化水平

2008 年我省总人口发展到 3793 万人，2008 年，全省城镇人口发展到 1104.14 万人，城镇化水平为 28.24%，接近 30% 的加速阶段下限临界值。贵州省城镇化总体水平处在由城镇化的初期起步向加速发展的转型阶段。2000 年至 2007 年，贵州省每年新增城镇人口为 30.37 万人，接近于同期总人口的增长规模，年均综合增长率为 30.40‰。同期城镇化水平平均每年增加 0.61 个百分点，比之全国每年新增 1 个百分点以上的水平有较大差距。

2001－2007 年贵州省人口与城镇化发展情况表

指标＼年份	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
年末总人口（万人）	3798.51	3837.28	3869.66	3903.70	3730	3757.18	3762.36	3793
城镇人口（万人）	910.12	932.11	958.52	1025.89	1002.25	1031.72	1062.49	1104.14
城镇化水平（%）	23.96	24.29	24.77	26.28	26.87	27.46	28.24	29.1

备注：①. 资料引自《贵州统计年鉴（2008）》。

②2005 年后总人口、城镇人口均为常住半年人口口径。

③城镇化水平为城镇人口与年末总人口的比值。

（二）县域城镇化发展情况

2007 年，贵州省共有 78 个县级行政区划，总面积为 37.03 万平方公里，占全省国土总面积的 96.65%。在 78 个县级行政区划中，含县级市 9 个，六枝和万山 2 个特区。2007 年，除去县级人民政府所在地镇外，贵州省共有建制镇 618 个。

2007 年，贵州省常住半年以上的城镇人口 1062.49 万人，其中贵阳市城

区人口217.27万人、六盘水市城区人口36万人、遵义市城区人口70万人、安顺市城区人口43.8万人，其余755.61万城镇人口居住在县级市、县城和建制镇。全省县域城镇化水平为21.6%。

（三）贵州省县域城镇化的基本特点

1. 城镇人口分布不均衡，县域城镇化水平差异明显

贵州省人口规模大、综合功能强、经济辐射力大的县域城镇相对集中在主要交通沿线、工业基础较好地区。遵义、贵阳等农业生产水平高的地区，县域城镇化水平相对较高；农业规模较大但生产力水平落后的毕节地区、黔南自治州等，县域城镇化水平相对滞后；以六盘水为代表的工业化主导地区，城镇化水平相对超前。第三产业的发展在城镇化过程中扮演着重要的角色，在黔南等工业化程度不高但第三产业比重较大的区域，县域城镇化也得到了较好的发展。

贵州省各地区城镇化水平对照表

地区	2000年 城镇化水平(%)	2007年 城镇化水平(%)	平均每年增量(%)
全国平均水平	36.2	44.9	1.24
贵州省	23.9	28.24	0.62
贵阳市	58.2	63.07	0.70
遵义市	22.9	28.05	0.74
六盘水市	23.1	30.34	1.03
安顺市	25.9	26.63	0.11
黔南自治州	22.8	26.37	0.51
黔东南自治州	18.0	20.36	0.34
黔西南自治州	20.9	25.66	0.68
毕节地区	12.6	23.18	1.6
铜仁地区	16.1	18.94	0.41

资料来源：《贵州省城镇体系发展战略研究》

2. 县域城镇化在整体城镇化中占有较大比重，但发展水平较低

2007年，含县级市在内，贵州省县域城镇人口为755.61万人，占全省城镇人口的67.3%；全省分布在县域范围内的总人口为3490.31万人，占全省

总人口的 87.8%。全省县域城镇化水平为 21.6%,较整体城镇化水平低 6.6 个百分点。

3. 县城在县域城镇化过程中作用突出

在全省 755.61 万县域城镇人口中,居住在县级市和县城城区的人口有 575.78 万人,占县域城镇人口的 76.2%,平均每座城市(县城)的人口规模为 7.38 万人。除县城外,全省范围内 618 个建制镇所吸纳的城镇人口总量仅为 179.83 万人,平均每座建制镇人口规模为 0.29 万人。

4. 行政职能在城镇等级规模序列中起到决定性作用

对贵州省 78 个县城和县级市城区人口规模进行排序可以发现,城区人口规模最大的前 5 位城市分别为:凯里市(25.65 万人)、兴义市(24.97 万人)、毕节市(24.5 万人)、都匀市(20.76 万人)和铜仁市(20 万人),五个城市均已进入中等城市行列,且无一例外都是各自所在州地的行政中心驻地。反观这五个城市的经济发展水平,依据《贵州统计年鉴(2008)》,在 GDP 总量、人均 GDP 和财政收入等方面都不能进入 78 个县域经济单元的前 5 位。在考察州地中心城市和一般县级城市城镇化发展水平差异的同时,结合分析县城与一般镇城镇化发展水平的差异,可以认为行政职能在城镇等级规模序列中的决定性作用明显。

5. 县域城镇化的数量扩张和规模增长将长期同时存在

2008 年,贵州省共有乡 758 个,其中民族乡 252 个,乡集镇建成区人口 158 万人,按照每乡 1 个乡集镇的配置,全省现有乡集镇 758 个,平均每个集镇的人口规模为 0.21 万人。从城乡统筹发展的高度出发,乡村城镇化也是县域城镇化的重要内容。在现状建制镇和乡集镇之间的规模差异并不明显的情况下,大量存在的乡集镇并不会因为周边建制镇的发展而逐步萎缩,相反,相当数量的乡集镇会因为周边环境的改善和自身实力的增强而达到撤乡建镇的标准。因此,在相当长的时间内,贵州县域城镇化的数量扩张和规模增长将长期同时存在。

(四)贵州省县域城镇化发展存在的问题

1. 城镇规模小、实力弱,辐射带动能力有限

贵州省县城规模一般在2~10万人，一般城镇规模在0.1~1万人左右，人口规模偏小。小城镇发展空间和辐射区域狭小，城镇功能不健全，难以发挥城镇化对经济发展的集聚作用。要素聚集程度不足也导致各项社会事业、基础设施和公共设施投资成本高、供给不足、使用效率低，集聚效应难以发挥，难以形成能起到“增长极”作用的经济中心。那些通过人为力量建立起来的城镇中心也因缺乏对周边地区的辐射带动能力，失去了原本意义上的作用。

2. 城镇用地结构不合理，城镇功能布局混乱

2007年，贵州省县级市和县城城市建设用地总面积655.31平方公里，其中居住用地面积251.41平方公里，占总建设用地的38.4%；工业用地面积96.07平方公里，占总建设用地的14.6%；道路广场用地56.48平方公里，占总建设用地的8.6%；绿地76.09平方公里，占总建设用地的11.61%。从指标分析可以看出，全省县域城镇化的发展过程中居住用地开发规模明显偏大，工业用地投入量不足，道路基础设施用地投入接近规范要求的低限，不能满足当前基础设施建设的需求。

3. 城镇基础设施落后，公共服务体系不完善

贵州省相当部分县域城镇市政基础设施不完善，除了道路、供电、供水、通讯等最基本的基础设施外，大多缺乏环卫、环保、园林绿化、消防等设施。城乡公共服务体系不健全，附着在城镇非农户口上面的就业、住房、医疗、养老、入学等方面的公共服务水平普遍不高，社会保险在小城镇和广大农村地区的覆盖面较低，致使小城镇户口的吸引力下降。城镇基础设施和公共服务设施建设落后大大制约了县域城镇经济的发展。

4. 城镇管理机制有待改进，低水平重复建设问题突出

城乡分割的二元结构体制和严格的城市户籍管理制度及土地管理制度，提高了农民进城的门槛，限制了农村人口向城镇的正常流动。城乡居民权利的不平等影响了农民进城的积极性。城镇建设管理方式比较粗放，城镇经营管理理念缺乏前瞻性，富有管理经验的基层工作人员不多。不同的政府部门从各自的职责范围和自身利益出发对城镇化的过程进行管理，政

出多门、多头管理的现象普遍。

5. 农村劳动力素质不适应城镇化的发展

贵州省目前农村劳动力数量大，2007 年全省第一产业从业人员 1634.7 万人，全省乡村从业人员 1822.0 万人。一方面，大量乡村从业人员以从事第一产业为主，农村剩余劳动力规模巨大；另一方面，县域农村人口素质水平普遍低下，劳动力转移难度大，并且造成农村兼业现象普遍，农民即使进城也并未完全融入城镇生活，影响了城镇化的发展。

三、推动贵州省县域城镇化发展的主要对策和措施

（一）发展县域小城镇

积极发展县域的中心城镇是推进县域城镇化进程的重要途径。在县域城镇化过程中，乡村经济是基础，中心镇则是县域经济发展的核心。

1. 以非均衡发展战略的思想为指导，重点发展县城和中心镇

在非均衡发展理论中，“增长极”是指在一定时期内对区域经济增长起支配和推动作用的空间区域。具体在县域范围内，“增长极”表现为中心县城和建制镇，县域经济的发展不可能均衡地出现在县域内的各个空间区域，因此应当集中力量优先发展县城和中心镇等已经具有较好基础，且交通较为便利的区域，使其成为带动区域经济发展、发挥集聚和扩散效应的县域经济增长极。

2. 做好县域小城镇规划工作

规划是城镇建设有序进行的前提和基础，只有切实可行的规划，才能够科学合理地进行建设和综合开发。在县域城镇规划方面要加强城乡统筹，落实已编制规划的实施情况评估，根据县域经济、社会发展总体规划的要求，结合县域实际，研究和制定县域城镇体系规划和县城总体规划；根据中心镇的自然资源、交通运输和工农业发展条件等方面制定小城镇总体规划；并根据总体规划制定小城镇建设的各项详细规划，为小城镇建设提供科学的依据。

3. 落实县域小城镇基础设施建设

在县域城镇化基础设施建设中，逐步建立起以集体和个人投资为主，国家、地方、集体、企业、个人共同投资建城的多元化投资体系。一是增加政府的投资并将其主要用于引导小城镇的发展方向，诱导其他主体的投资；二是地方政府可以设立小城镇基础设施建设专项资金；三是通过城镇土地使用制度和金融体制改革等途径增加小城镇资金来源。

（二）强化产业基础

1. 积极促进农业快速发展，为小城镇建设打好基础

开辟各种渠道增加农业综合投入，引导农业产业化的发展，形成区域特色和规模优势；加强对农业的保护，并切实减轻农民负担，维护农民利益；加强对土地的管理和开发，保护土地资源。

2. 提高城镇工业整体水平，实现县域城镇化和工业化的协调发展

按照现代企业制度，加快对乡镇企业的产业重组，加强对县域工业的技术改造和技术创新，优化工业结构，形成以主导产业和骨干企业为核心的产业链和产业集群，提高工业化水平和产品市场竞争力；推进小城镇工业园区建设，围绕龙头企业建设小城镇。

3. 大力发展第三产业，增加就业机会，改善服务环境

城镇化的重点之一即在于创造城镇就业机会，第三产业中诸如批发零售、餐饮、服务业等行业，对农民吸引力大、进入成本低。据统计，第三产业每增加 1 个就业岗位所需资金不到 2 万元，但工业每增加 1 个就业岗位则需 7 万元投资。对于资金瓶颈较为突出的贵州大部分县而言，在政策上向第三产业倾斜能带来更大的就业空间，加速城镇化战略的推进。

（三）推进制度改革

从现行的户籍管理制度、土地制度、社会保障制度、小城镇建设的投资体制等制度入手，深化改革，通过体制创新、制度创新为实现县域城镇化创造一个良好的软环境。

1. 深化县域户籍管理制度改革

深化户籍管理制度改革是县域城镇化进程继续推进的必然要求。逐步

取消户口所具有的身份、待遇和等级差别等特殊功能，实现县域内城乡居民一律平等；逐步建立小城镇与农村居民自由迁移和政策调控相结合的户口迁移制度，从而实现劳动力与生产要素的优化组合。

2. 深化县域社会保障制度改革

逐步建立起城乡统一的社会保障制度，使进入城镇的农民在医疗、教育、养老、失业救济等方面享受和城市居民一样的待遇。把社会保障的覆盖面扩大到小城镇的各种经济成分和各种用工形式；建立与小城镇经济发展水平和企业承受能力相适应的多层次养老保险及医疗保险制度，多渠道筹集养老资金和医疗保险金；要统一城乡劳动力市场，把小城镇建设与促进劳动力就业有机结合起来，尽可能为愿意到城镇落户的农民提供就业机会。

3. 深化县域土地制度改革

在保持土地国家所有和农村集体所有的前提下，强化和搞活土地的使用权和土地发展权，将土地利用规划和管理制度与小城镇土地市场建设结合起来。实行有偿供地，建立规范的土地市场体系。在严格执行有关审批程序和规划方案的基础上，允许小城镇规划区域内属于农村集体的农用地通过转让、出租、入股等形式进入小城镇的土地一级市场，参与小城镇的土地开发，加快农村土地流转制度的改革。

加快贵州农村人口
向城镇转移的思路和对策研究

路雁冰

一、相关理论综述

(一)人口迁移规律的学说

解释“农村→城镇”人口转移的是著名的人口迁移“推力-拉力”理论。该理论指出:人口迁移是由一系列力量引起的,这些力量包括促使一个人离开一个地方的“推力”和吸引他到另一个地方的“拉力”。

托达罗人口流动模式是西方经济学界著名的人口流动模式之一。它是建立在对“刘易斯-费景汉-拉尼斯人口流动模式”批判基础上的人口流动模式,比较符合发展中国家的实际情况。对我国的启示是:在农业和农村内部转移,利用剩余劳动力,发展小城镇就近转移农村剩余劳动力,开拓劳务市场转移农村剩余劳动力。

(二)人口迁移动因的分析

人口迁移是一种社会经济现象,是人们在一定生产方式下的有意识的行为。经济因素、社会因素、环境因素被认为是人口迁移的三大基本动因。其基本动因在于不同地区的人口、生活资料以及生产力发展对劳动力的需求之间在数量上的不平衡。

(三)农村人口向城镇转移的效应

农村人口向城镇转移,农业人口由农业转移到劳动边际生产率相对更高的非农业部门中就业,对经济社会发展具有积极的推动效应。主要体现

在以下三方面:(1)增加产出总量,推进经济增长;(2)提高农民收入,促进农业发展;(3)扩大非农业利润,加快工业化进程。

(四)城镇化与农村人口向城镇转移

一般认为:所谓城镇化,就是指农村人口不断向城镇转移,第二、三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加、城镇规模扩大的一种历史过程。

城镇化水平的高低,一般都是以城镇人口占总人口的比重来定义的,它体现的就是人口。所以,城镇化就是一个农村人口逐步减少、城镇人口逐步增加的过程,亦即农村人口不断向城镇转移的过程。

二、贵州省城镇化发展及农村人口状况

(一)"十五"时期以来贵州省城镇化发展状况

2008 年贵州省常住半年以上的城镇人口达到 1104.14 万人,较"十五"期末的 2005 年增加了 101.89 万人,年均增加城镇人口 33.96 万人;全省城镇化水平达到 29.1%(在全国位列第 30 位),与 2005 年的 26.9%相比,平均每年增加 0.74 个百分点,距"十一五"规划中确定的"力争城镇化水平提高到 35%左右"的目标尚差近 6 个百分点。

"十五"时期以来全省城镇化发展情况

年份	总人口(万人)	城镇人口(万人)	城镇人口较上年增加(万人)	贵州省城镇化水平(%)	同期全国城镇化水平(%)
2005 年	3730.00	1002.25	-	26.87	42.99
2006 年	3757.18	1031.72	29.47	27.46	43.90
2007 年	3762.36	1062.49	30.77	28.24	44.90
2008 年	3793.00	1104.14	41.65	29.10	45.68

备注:①自 2008 年开始,根据全国统一规定,全省人口数按常住半年及以上口径公布,按此口径,全省年末常住总人口为 3793.00 万人。表中数据均已按同口径调整。

(二)全省城镇人口分布现状

2008 年全省城镇人口 1104.14 万人。其中居住在设市城市中心城区(共 13 座)的 525.17 万人,占 47.56%;居住在县城(共 69 座,含特区城区 2 座)的 436.72 万人,占 39.55%;居住在乡镇镇区(共 1379 座,其中建制镇镇区 621 座、乡驻地镇区 758 座)的 212.80 万人,占 19.27%。

13 座设市城市中:特大城市(人口 >100 万人)1 座,大城市(人口 50 ~ 100 万人)1 座,中等城市(人口 20 ~ 50 万人)6 座,小城市(人口 6 ~ 20 万人)5 座。

(三)农村人口状况

2008 年全省乡村人口 2688.86 万人,第一产业从业人员 1630 万人。如按省公安厅户籍人口计算,全省农村人口达 2862.06 万人。

按照国家新的扶贫标准(年纯收入低于 1196 元),全省尚有 585.38 万农村贫困人口。截至 2008 年 11 月底,全省共有 137.7 万户、324.3 万人纳入农村低保范围。

贵州世居少数民族 18 个,2008 年少数民族人口占全省总人口的 38.9%,全省贫困人口中少数民族人口占 60%。贵州少数民族贫困人口大都居住在深山区、石山区,自给自足的小农经济、恶劣的生存条件、单一的收入来源,严重地制约了他们自我发展、自我投入的能力,导致他们中的大多数人仍然生活在贫困底层。

三、贵州农村人口向城镇转移的动力机制

(一)推动因素

1. 城镇化进程加快。"十五"期间全省城镇化水平平均每年增长 0.6 个百分点,"十一五"时期前三年平均每年增加 0.74 个百分点,较"十五"期间增长幅度有了一定提高。

前不久,《中共贵州省委、贵州省人民政府关于深入学习实践科学发展观全力抢抓机遇实施重点突破加快推进经济社会发展历史性跨越的决定》

经省委常委会议审议通过。《决定》提出，要进一步抢抓机遇，集中力量，着力在重点领域和关键环节实施重点突破，以发挥大中城市的辐射带动作用为重点，加快提高城镇化水平。

2. 城乡差距较大。城乡之间巨大的经济差异和收入差异是人口由农村向城镇流动的最主要原因。2008 年全省城乡居民收入比为 4.2:1（全国 3.31:1），相差绝对额达到了 8961.83 元；城乡居民消费支出比为 3.86:1，相差绝对额达到 6183.51 元；城乡社会消费品零售总额比为 3.55:1，相差绝对额达到 602.38 亿元。

全省城乡之间不仅有收入、消费水平之间的差距，更有教育、医疗、就业、社会保障及政府公共投入等方面的差距。

“十五”时期以来全省城乡收入比较

年份	城镇居民人均可支配收入		农民人均纯收入		城镇、农村人均收入差距（元）
	数值（元）	比上年增长（%）	数值（元）	比上年增长（%）	
2006 年	9116.61	10.1	1984.62	4.7	7131.99
2007 年	10678.40	10.6	2373.99	11.6	8304.41
2008 年	11758.76	2.9	2796.93	8.9	8961.83

“十五”时期以来全省城乡消费支出比较

年份	城镇居民人均消费性支出		农民人均生活消费支出		城镇、农村人均消费支出差距（元）
	数值（元）	比上年增长（%）	数值（元）	比上年增长（%）	
2006 年	6848.39	9.50	1627.07	4.0	5221.32
2007 年	7758.69	7.00	1913.71	9.7	5844.98
2008 年	8349.21	0.60	2165.70	5.4	6183.51

“十五”时期以来全省城乡社会消费品零售总额比较

年份	社会消费品零售总额（亿元）	城市（市、县）		农村（县以下）	
		数值（亿元）	百分比（%）	数值（亿元）	百分比（%）
2006 年	710.00	558.10	78.61	151.90	21.39
2007 年	858.15	667.83	77.82	190.32	22.18
2008 年	1075.24	838.81	78.01	236.43	21.99

3. 农村大量剩余劳动力的存在。2008年全省人均耕地面积仅0.69亩，由此造成农村劳动力总量过剩，而且大量劳动力存在季节性的隐形剩余。据贵州省扶贫办一项调查显示：贵州常年外出务工人数约650万人。

据有关部门预测，2009年，贵州省因金融危机返乡农民工人数在130万人至150万人之间，占全省在外务工农民工总数的20%以上。贵州省社科院的抽样调查显示，贵州返乡农民工准备过年后再次外出务工的占70%以上。其中，有到省外务工意向的占52%，在省内务工的占18%，感到茫然的占30%。

（二）制约因素

1. 城乡二元结构制度的制约。长期以来实行的城乡封闭的二元经济社会制度，严重阻碍了城镇化发展水平，也严重阻碍着农村人口向城镇的转移。目前不少地方正在大力推进小城镇户籍制度改革，个别城市的户籍制度改革也有了较大的动作，城乡二元结构对农村人口流动的制约有所弱化。但是，在改革城乡分割制度方面仍然没有迈开实质性步伐，农村人口的自由流动仍存在诸多障碍，一定程度上限制了人口从农村向城镇逐步、稳定、温和地转移。

2. 区域环境和自然条件的制约。贵州省地处云贵高原东部，山地居多，素有“八山一水一分田”之说。地区之间由于自然条件的差异等原因，经济发展极不平衡，不少地方的农民非农就业机会少，劳动力主要滞留在农业生产领域，农村剩余劳动力数量大、剩余率高，剩余劳动力的转移困难重重。

3. 城镇化水平低，城镇吸纳农村人口能力较弱。目前，全省城镇化水平为29.1%，与全国相比落后近17个百分点。从人口规模看，除县城所在的建制镇外，大部分镇区人口都在5000人以下，多数城镇仍处于小、散、低、弱状态，难以承担辐射农村的作用。此外，大部分城镇第三产业发展滞后，聚集功能不足，吸纳农村人口数量有限。

4. 市场障碍。农村人口向城镇非农产业的转移受到城镇失业人口过多的限制。一方面，由于城镇下岗职工的增加，城镇职工就业压力增大，留给农村人口的就业机会减少，缩小了农村人口进入的空间。另一

方面,受乡镇企业吸纳力减弱的制约,从而导致就业能力下降,阻碍着农村人口的迅速转移。

5. 内部障碍。影响农村人口向城镇进一步转移的内部障碍主要有以下三方面:(1)年龄和能力障碍;(2)信息障碍;(3)偏见障碍;(4)少数民族人口的粘滞障碍。

四、加快贵州农村人口向城镇转移的对策和建议

(一)国内外农村人口向城镇转移的经验借鉴

1. 国外农村人口向城镇转移的经验。在农村人口向城镇转移的过程中,不同国家和地区在不同时期选择了不同的转移模式。虽然中国在人口转移规模、市场发育状况、社会文化环境等方面和世界各国有着很大的不同,但农村人口向非农产业和向城镇转移的大趋势是一致的,转移的原因和过程也有类似之处,所以国外农村人口向城镇转移的经验对我国具有重要的借鉴作用。

国外值得借鉴的成功经验主要有以下几点:(1)工业化和城镇化是农村人口向城镇转移的推动力;(2)农业的发展和农业劳动生产率的提高是农村人口向城镇顺利转移的基础和保证;(3)政府的政策引导、资金以及教育培训在农村人口向城镇转移中发挥着重要作用;(4)农村人口向城镇转移是一个长期的过程。

2. 国内城镇化进程中农村人口向城镇转移的经验。国外经验早已表明,农村人口向城镇的转移与工业化、城镇化进程是同一社会潮流的两个层面。因此,要进一步促进我国农村人口向城镇转移,首先要打破城乡分割,开放城市,大量吸纳农民进城。但是也必须看到,由于我国城市发展滞后,而需要转移的农村人口众多,在一定时期内还无法完全由城市吸纳,因此应通过多种途径实现进一步的转移。

国内加快农村人口向城镇转移的思路和途径主要有以下几方面:(1)开放大城市,建设城市圈,加大城市吸纳力度,实行异地转移;(2)继续发挥乡

镇企业吸纳农村剩余劳动力的作用,并促进乡镇企业向城镇集中;(3)加快中小城镇建设步伐,大力发展农村非农产业,扩大市场容量和就业门路;(4)积极拓宽农业生产领域,进一步挖掘农村人口就地转移的途径。

(二)贵州农村人口向城镇转移的发展趋势

1. 城镇能够提供的人口容量。城镇能够提供的人口容量有多大,换句话说就是城镇化水平能够有多高。贵州正处于工业化与城镇化互动、快速发展的中期阶段,预计将有一个较长时期,按照城镇化水平年均提高1个百分点以上的速度,到2020年全省城镇化水平将会达到42% ~45%,预计全省总人口4342.1万人(以“十一五”规划期末2010年总人口4090万人为基数,自然增长率按6‰)计算,城镇人口将达到1823.7~1953.9万人,较2007年的1122.68万人增加701.0~831.2万人,平均每年增加53.9~63.9万人左右。

《贵州省土地利用总体规划(2006~2020年)》中:人均城镇工矿用地指标到2020年为97平方米/人,城镇工矿用地面积将达到17.9万公顷,按此进行测算,城镇工矿用地可容纳人口为1845.4万人左右,基本可以满足全省城镇发展需要。

2. 农村留存、剩余的人口数量。预计到2020年全省总人口4342.1万人,城镇人口将达到1823.7~1953.9万人,届时农村人口为2388.2~2518.4万人左右。

按照一般中等发达国家的农业生产力水平,每个农业劳动者能够耕种的最大面积为1.16公顷。2020年国家下达给贵州的耕地保有量是437.07万公顷,承载劳动力的总量大约应该在380万个左右,加上依附农业劳动力的人口,再加上直接为农业生产和农村生活服务的就业人员及其依附性人口,可以推算出全省2020年农村留存人口为1900万左右,农村剩余人口总量为488.2~618.4万人左右。

(三)形成有利于农村人口向城镇转移的宏观环境

加强制度建设,为农村人口向城镇转移创造良好的体制环境。加强舆论导向,为农村人口向城镇转移创造良好的社会环境。调整户籍管理政策,

消除农村人口向城镇转移的政策性障碍。调整土地管理政策,建立合理的土地流转制度,发展土地的适度规模经营。

增强政府宏观调控能力,加强农民就业培训,与劳动力短缺的发达地区建立协作关系,引导农村剩余人口合理有序流动。巩固农村基层政权,统一组织、综合建设社会主义新农村,保证农村社会稳定,维护农民合法权益。

积极发展少数民族聚居农村的基础教育和职业培训,全面提高农村少数民族人口的综合素质。

(四)推进农业产业化进程,实现就地就业

着重培育发展资源和劳动密集型农业,以提高经济效益为目标,加大农业结构调整力度。以优势特色农产品开发为重点,促进优势产业和主导产品的培育、确立和发展。

推进农业产业化经营,延长农业产业链。按照"扶优、扶强、扶大"的原则,在基地建设、科研开发、品牌创立、技术改造、运销服务等方面予以重点扶持,培育、发展一批区域性的资源和劳动密集型农产品加工企业,引导他们利用地方资源优势,选准主导产业和骨干产品,推行"公司加基地、基地带农户、科技市场服务一体化"等有效的组织经营形式。

(五)推进城镇化和工业化协同发展,拓宽转移空间和渠道

1. 以大、中城市为重点,协调发展小城镇,推进城镇化进程。一是要培育发展黔中城市群,加快把贵阳培育发展为带动全省发展的增长极,着力推动市(州、地)政府所在地城市率先发展,并以县城为重点,规划建设好一批具有产业支撑、富有地域特色、人居环境良好的小城市、小城镇,促进大、中、小城市协调发展,逐步形成梯次明显、优势互补、辐射作用较强的城镇体系。二是要不断加快现有大、中城市发展,继续调整和完善经济结构,提升产业档次,提高城市的经济效益,完善区域性中心城市功能,发挥大、中城市的辐射带动作用。要努力提高各类城市的规划、建设和综合管理水平,充分发挥大、中城市对促进农村人口向城镇转移的重要作用。三是要积极发展小城镇。小城镇是实现城镇化的重要路径,贵州省多数小城镇现有人口规模小,经济发展空间较大,吸纳就业能力较强,农民进镇成本低,可以为农村人口

的转移提供现实需求。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,有计划有步骤地实施,体现特色、注重质量、逐步完善,把扩大就业需求,引导农村人口转移作为优先目标。少数民族聚居的乡镇、村落大都具有独特的民俗风情和鲜明的民族特色,应予以帮扶,发展旅游业,进而带动第三产业、农副产品加工业和民族手工业的发展,引导农村少数民族人口就地实现转移。

2. 走新型工业化道路,加快实现农村人口向城镇的转移。新型工业化道路不仅包括城镇的工业化,也包括农村的工业化和农业自身的发展。通过农村人口向城镇转移与产业结构调整的良性互动,可实现劳动力资源与产业资源的最佳配置,使农村人口得以顺利地向城镇转移。

贵州要抓住国内产业梯度转移的契机,加快新型工业化进程,以工业化促进城镇化,带动第三产业的发展,推动农村人口向城镇的快速转移,这是战略选择。与此同时,积极扶持乡镇企业的发展,优化农村产业结构,拓展农村非农产业的就业空间。

(六)全方位开展劳务输出,实现异地转移

积极采取措施,创造条件,对山区贫困县采取对口帮扶,引导和支持山区农村剩余劳动力到沿海企业就业。深入开展泛珠三角区域劳务协作,积极引导和支持农村剩余人口向珠江三角洲、长江三角洲等中、东部经济发达地区输出,学习他们好的生产技术、经营理念和营销策略。具备条件时积极走向国际市场,拓展境外劳务输出。

开展劳务输出
促进贵州农村劳动力就业

省人力资源和社会保障厅

贵州开展农村劳动力就业工作是在20世纪80年代，中共十一届三中全会召开后，我国农村推行家庭联产承包责任制，使农民成为相对独立的生产者，极大地解放了生产力，大批剩余劳动力迫切要求从耕地上转移出来。但由于当时城乡分割和政策等原因，大量的剩余劳动力束缚在有限的耕地上。

为了引导农村剩余劳动力从耕地上转移出来，帮助他们开辟新的就业门路，中共贵州省委、省人民政府结合贵州是一个经济欠发达的农业省份，全省人均耕地仅有0.69亩(2008年)，人地矛盾十分突出，乡镇企业、农村集镇发展滞后，难以吸纳大量的农村剩余劳动力这一实际，将劳务输出作为贵州农村脱贫、增收、培养和造就乡土人才的一项长远战略措施来抓。农村劳动力的转移工作由劳动部门牵头，各级相关部门通力合作。1987年2月正安县组织了300名女青年到广东番禺务工，开创了贵州农村劳动力转移就业的先河。由于第一次组织没有经验，导致失败。这次失败使从事劳务输出工作的工作者一度感到犹豫。时任省委书记的胡锦涛同志获悉这一情况后，立即做出批示："正安县第一次有组织的向省外劳务输出，缺乏经验，出点问题在所难免，只要认真总结经验，坚持下去，就一定能闯出一条路子来，希望正安县一方面做好劳务输出人员的思想工作，另一方面协商解决存在的实际困难，不要半途而废。"在这一批示的鼓舞下，从1987年以来的22年，贵州农村劳动力转移工作取得了辉煌的成绩。据统计，从1987年至2008年农村劳动力外出就业人数累计1079.15万人，其中省内就业387.26万人，跨

省就业691.79万人。2008年贵州农村常年在外务工就业525万人，其中省内115万人，跨省410万人，如按人均年收入1万元推算，2008年全省外出农民工的收入高达525亿元。

一、贵州农村劳动力转移工作回顾

贵州农村劳动力转移工作始于1987年。在计划经济时期，劳动部门主要为城镇人口提供就业服务。由于城乡壁垒限制了农村劳动力的流动，为动员和发动农村剩余劳动力外出务工，各级劳动部门走乡串户开展宣传工作，从思想上转变农村"病死不离家，饿死不离乡"的陈旧落后观念。为帮助农村剩余劳动力寻找就业门路，各级劳动部门到沿海发达地区开辟用工市场，并组织护送农民工到用工单位，农民工外出务工的一切服务工作均由劳动部门包揽。同时劳动部门在输入地贵州籍员工较为集中的广州、东莞、深圳、上海、厦门等地设立了劳务管理站，为外出农民工开展跟踪服务管理工作。

各级劳动部门认真总结经验，完善劳务输出中的各项政策措施，维护外出农民工的利益，并及时总结推广外出人员的先进典型，充分发挥先期劳务输出脱贫致富的示范带动效应。加上"亲带亲、邻带邻、朋友带朋友"，有效推动了劳务输出的发展和壮大，使我省农村出现了空前未有的外出打工热，贵州劳务输出取得的成功也得到世界银行的认同。1995年世界银行为贵州劳务输出提供贷款，为我省13个贫困县外出务工人员提供资金扶持。同时各级劳动部门加强劳务输出的服务工作，通过培训、信息引导、建立结对帮扶等手段，有效控制了农民工盲目外出，使我省农村劳动力由无序流动逐步迈入有序流动的轨道。但我省的劳务输出也不是一帆风顺的。东南亚金融危机期间造成了农民工返乡；国有企业深化改革，下岗职工再就业压力加大，各地纷纷出台控制使用外来劳动力的政策，首度使我省农村劳动力转移出现萎缩。特别是2009年受国际金融危机的影响，我省返乡农民工达100多万。对此省委、省政府高度重视，要求各级劳动保障部门千方百计帮助返乡农民工实现就业，各级劳动保障部门利用多年劳务输出积累的经验和沿海发达地区长期合作建立起来的劳

务协作关系，在全省范围内开展“春风行动”，组织召开农民工专项招聘会，使返乡农民工基本上又重新走向了就业岗位。

二、贵州开展农村劳动力转移工作的主要做法和措施

省委、省政府多次召开全省劳务输出工作会议，对劳务输出工作进行安排部署，并把劳务输出工作纳入各级政府的考核目标。各级党委、政府高度重视，主要抓了以下工作：

（一）加强组织机构建设

省、地、市、县均建立了劳务输出领导小组，加强了劳务输出的组织和领导。随着劳动保障服务面的不断扩展，劳动保障部门的机构已向街道、乡镇、村延伸。2008 年全省已建立街道、乡镇劳动保障事务所 1268 个，其中街道劳动保障事务所 109 个，乡镇劳动保障事务所 1159 个，覆盖了我省 89% 的乡镇。贵阳市已将劳动保障机构进一步延伸到村，建立基层劳动保障机构，为所辖区域内的劳动力提供职业介绍、就业指导、劳务输出、培训等服务。为落实国务院《关于解决农民工问题的若干意见》，2007 年我省建立了农民工联席会议制度，由 37 家成员单位组成，主要就劳务输出的重大政策、措施制定向省政府提供建议，协调相关部门解决政策落实中的问题。该机构的建立为农民工各项政策的制定及落实提供了保证，加强跨省劳务输出人员的服务机构的建设。在上海、东莞、深圳设立劳务管理站，为贵州籍农民工提供就业指导、转厂转岗、劳动维权、突发事故的处理等服务，使他们安心地在输入地工作。

（二）就业服务不断扩大和加强

城乡统一的就业服务保障体系逐步完善，各县均建立了劳务市场，免费为农民工开展职业介绍、就业指导等服务。劳动力市场信息网络建设也在逐步完善中，通过现代化的信息网络传递，将省内外的用工信息传到基层劳动保障事务所，农民工就可以就近获得省内外的用工信息。

（三）加强职业技能培训

逐步实现农村劳动力从体能型向技能型人才转变。22 年来全省不断加

强对农村劳动力的转移就业培训，培训方式也从开始的简单进城务工知识培训向提升农民工的技能培训转变。我省农民工普遍存在文化程度低、技能单一的问题，从事体力型工作的人员较多。据2008年我们从返乡农民工中抽样调查，初中以上文化的占73.3%，高中、中专、技能文化的占19.9%，大专以上文化的占6.8%。随着沿海发达地区产业结构的调整，我省外出务工人员素质远远不能适应需要。对此，我省2009年下达了主要针对农民工的《关于实施就业技能特别培训计划的通知》，为农民工就业提升竞争能力提供免费培训。

（四）加强劳务输出地和输入地的协作关系

采取输出地建基地，输入地建立劳务协作关系的模式，促进我省劳务输出的进一步发展。2008年我省已建立劳务输出基地县25个，劳务输出示范县4个。为拓宽省外劳动力市场，进一步与发达地区建立长期的劳务协作关系，贵州积极与泛珠三角地区和长三角地区以及对口帮扶城市开展劳务合作，加强区域间劳动力市场信息共享，开展结对子、建基地、签订定单培训、定点招工等多种形式的合作，切实推进区域间劳务合作。

（五）不断改善农民工进城就业的环境

认真清理限制农民工转移就业的歧视规定和不合理收费。各级公共职业介绍机构免费为农民工提供职业介绍。在劳动关系方面明确用人单位必须与务工人员签订劳动合同及缴纳社会保险费。自2009年我省开展农民工工资支付专项检查活动以来，拖欠农民工工资的现象呈下降趋势。

（六）鼓励返乡农民工创业

随着外出务工人员队伍日益壮大，务工人员积攒的资金越来越多，近几年务工人员返乡创业形成趋势。他们将外出务工攒到的资金、学到的技术和管理经验带回故土发展当地经济，为贵州农村经济发展和小城镇建设做出了贡献。据调查，返乡农民工回乡创业县县都有，遍及全省乡村，搞运输、搞种植、养殖、经商办店、办厂、开矿等，遍及一、二、三产业。为鼓励和扶持返乡农民工回乡创业，各地都出台了一些扶持政策。贵阳市早在2001年就作出一手抓劳务输出、一手抓扶持返乡农民工回乡创业的决定，由贵阳市劳

动保障局、市财政局、市农办对返乡农民工创业进行扶持，每人的扶持资金为3000元。遵义县出台了《遵义鼓励支持农民工返乡创业试行办法》，在创业场地、税收优惠、金融贷款、就业等方面给予扶持。

三、劳务输出促进了农村经济发展

22年的劳务输出对我省农村经济的发展产生了深远的影响。

（一）促进了农民的增收和脱贫

我省凡是有外出务工的农村贫困家庭基本上都实现了脱贫，真正实现了“一人外出，全家脱贫”。三穗、松桃、罗甸、德江等经济欠发达的县，每年的劳务收入就超过当年县财政收入的2至3倍。

（二）返乡创业造就了大量的就业岗位

据调查，贵阳市返乡创业人员1.7万人，吸纳安置3.1万个农村劳动力就地就业。福泉市返乡创业人员364人，吸纳安置了795个农村劳动力就业。都匀市墨冲、大坪等4个乡镇，回乡创办企业96个，从业人员6100人。如按全省35~45万返乡创业人员，每人提供2个就业岗位测算，全省返乡创业人员提供的就业岗位可达70~90万个。

（三）促进了农村乡土人才的成长

江泽民同志曾经指出：“劳动力输出实际上是劳动力培训、智力开发，出去几年，开了眼界，长了知识，回来就是一个人才。”贵州许多外出务工人员已由打工仔成长为高级管理人员或公司老板。罗甸、余庆、凯里、遵义等县利用劳务输出创造了超常规的人才发展战略，走借地育才的捷径。他们把青年干部、应届大中专毕业生和30岁以下的农村优秀青年，有计划有组织地送到沿海发达地区打工两年，到期后，根据需要，选择一部分外出务工成绩优秀青年，充实到机关及基层干部岗位上工作。这种做法收到了“快出人才，出好人才”的明显效果。原国家人事部长宋德福赞誉罗甸：“开创了人事工作为经济服务的新路子。”通过劳务输出这所综合性“经济大学”的培训，贵州农村涌现了一大批有经济头脑、有开创精神的乡土人才。

（四）促进了贫困地区人们的思想观念更新和精神文明建设

贫困地区的交通、文化相对封闭和落后，传统的生产、生活方式短时间内难以改变。通过劳务输出，走出大山的农民受到现代文明的熏陶，使他们的思想观念产生了质的巨变，认识到提高自身素质的必要性，转变了读书不读书都不重要的落后观念。遵义县劳务输出人员中自学成才领到大专文凭的就有3250多人。通过劳务输出也改变了重男轻女的陈旧观念，带来了"优生优育、晚婚晚育"的新风气，推动了农村计划生育工作的开展。黎平县龙额乡通过劳务输出，带来了教育观念的转变，现在不仅积极送子女读书，还配合学校督促子女读好书，适学年龄的入学率有了大幅度的提高。该乡外出务工的姑娘占了一大半，且大部分姑娘寄回家的钱比在当地务农的小伙子的收入还高，使得当地群众改变了重男轻女的陈旧观念。惠水县羡塘乡外出务工的小伙子们共娶进了240名外地媳妇，将外地优生优育的观念带进了偏僻的山村，全乡有27户主动办理了独生子女证，有39户主动办理了二女结扎证，推进了全乡计划生育工作的开展。

四、进一步做好农村劳动力转移工作的设想

（一）把统筹城乡就业纳入我省经济发展规划

坚持把劳务输出作为贫困地区农民增收致富的一项长期战略来抓。要结合实际，制定规划，把农村劳动力就业纳入本地国民经济和社会发展的总体规划，建立、完善农村就业工作的目标责任制，把任务层层分解到各地区和各有关责任部门，纳入整个就业目标体系中，并作为各级有关部门的政绩考核的重要内容，严格考评，兑现奖惩，确保目标任务的完成。

（二）加强培训，提高素质

实现劳务输出由体能型向技能型的转变，加强农村劳动力的培训。要根据劳动力市场的需求，有针对性培养出一批符合市场需求、具备专业技能的农村劳动力。以"特别培训"、"阳光工程"为重点，按照"以输出带培训，以培训促输出"的原则，以技能培训为主，以提高农村劳动力的实际操作能力

为目标，有计划、有层次、多形式组织开展对农村劳动力的培训。尤其是开展一些订单式培训，提高培训的实效性和针对性，使输出就业的农村劳动力就业率高，工作稳定，收入提高。

（三）建立城乡统一的劳动力市场。

把培育发展统一、开放、竞争、有序的城乡一体化劳动力市场和信息网络，作为促进农村劳动力转移就业的基础工程来抓。要统筹规划，加大投入，建立省、地、县相互贯通的劳动力市场网络，发挥各地基层劳动保障事务所及劳动力市场的作用，为外出务工人员提供就业信息、政策咨询、职业介绍、职业指导等服务，提供一站式服务。

（四）加强对农村留守人员的服务

目前我省大量青壮年外出务工，留守农村的老人、妇女、儿童的问题已凸现，这些问题解决不好会影响我省劳务输出的进一步深入。各地应深入调查，制定政策，使外出务工人员能安心在外工作，解除他们的后顾之忧。

（五）切实改善农民工进城就业环境

对涉及农民工进城就业的规定要进一步清理，凡对农民工进城务工设置的政策审批、限制性规定和不合理收费应一律取消，按照中央关于"逐步统一城乡劳动力市场，形成城乡劳动者平等的制度"要求，建立统一、平等的劳动就业制度，使农村劳动力真正的融入城市。要进一步加大劳动监察执法力度，定期开展农民工工资支付专项检查，建立解决拖欠农民工工资问题的长效机制，加大对农民工合法权益的维护力度，逐步建立和完善农民工的社会保险制度，使农民工老有所养、病有所医，进一步解决好进城务工人员的子女入学问题，改善农民工进城就业的环境。

（六）拓宽就业渠道

进一步发展与沿海发达地区的劳务合作，继续以长三角、珠三角发达地区为重点，进一步加强与华南、华东的区域劳务协作。充分利用对口帮扶城市青岛、宁波、深圳、大连的有利条件，拓展劳务市场，扩大劳务输出规模。利用扩大内需以及国家将我省的能源、交通建设列为发展重点的机会，挖掘省内就业潜力，制定政策，鼓励在建项目优先录用省内农村劳动力。

加快解决贵州省"三农"问题对策研究

吴 坦

进入21世纪以来,根据中共中央、国务院关于新时期"三农"工作的新思路、新政策,中共贵州省委、省人民政府坚持把"三农"工作作为全省工作的重中之重,把扶贫开发作为"三农"工作的重中之重,紧紧抓住中央实施西部大开发战略的机遇,制定、实施了一系列具有里程碑标志和划时代意义的支农、强农、惠农新措施,"三农"工作呈现出形势持续向好的发展势头。从2001年开始实施"十五"计划以来的8年间,全省粮食年产量一直稳定在1100万吨左右,实现了我省粮食由长期调入到农村人口基本自给的历史性跨越。2008年,粮食总产量达到1158万吨,创历史新高;农民人均纯收入为2796.93元,比2000年的1374.16元增加1422.77元,年均实际增长6.1%。农村贫困人口从2000年的871万人减少到2008年的585万人左右,全省有286万农村贫困人口解决了温饱问题。

一、我省"三农"工作的主要成就和特点

"十五"以来,我省农村工作主要有以下成就和特点。

(一)以连续出台的6个中央一号文件为代表的政策推动,为我省农村经济发展和农民增收提供了根本保障

从2004年到2009年,中央连续出台了以6个一号文件为代表的一系列支农、强农、惠农政策,使农民的生产积极性大为提高。省委、省政府认真落实以取消农业税、屠宰税、牧业税、农业特产税等"四取消"和种粮直补、良种补贴、农机补贴、农资综合补贴等"四补贴"为主要内容的各项惠农政策,建

立健全支持保护农业的政策体系。2008 年全省落实相关补贴及退耕还林补助金额 36.8 亿元，按 2007 年全省 2852.8 万乡村人口计算，人均落实补贴 129 元。各级党委、政府逐年加大财政支农力度，不断完善“三农”投入稳定增长机制。2008 年省级财政支农投入预算 19.71 亿元，比 2000 年的 2.25 亿元增加 17.46 亿元。特别是从 2007 年 7 月起，全面建立和实施了农村居民最低生活保障制度及新型农村合作医疗制度，到 2008 年，纳入农村低保范围的贫困人口从 256.7 万人增加到 324 万人；全省 88 个县（市、区）全面普及新型农村合作医疗制度，参加农村合作医疗的农民已增加到 2831.8 万人，参合率达到 92.1%。

（二）以民生为重点的农村基础设施建设的不断完善，为农村经济发展和农民增收奠定了良好的物质基础

“十五”以来，我省加大了基本农田、农田水利、人畜饮水、交通道路等基础设施建设力度，农业基础条件不断加强，生产条件持续改善，综合生产能力显著提高。2008 年农业机械总动力达到 1537.50 万千瓦，农用化肥施用量达到 83.09 万吨（折纯），分别是 2000 年的 2.49 倍和 1.17 倍，8 年共解决了 1062.30 万农村人口的饮水困难和饮水安全。有效灌溉面积、旱涝保收面积和机电排灌面积分别达到 987.41 千公顷、564.63 千公顷和 70.15 千公顷，人均有效灌溉农田达到 0.58 亩。从 2003 年到 2008 年，全省累计建成农村公路 75130 公里，是建国后 54 年贵州农村公路建设总里程的 1.5 倍。实现了县县通油路、乡乡通公路，79% 的乡镇通油（水泥）路，78% 的建制村通公（油）路。

（三）以发展特色经济为主攻方向的产业结构调整，为农村经济发展和农民增收提供了新的增长点

1. 在巩固油菜、烤烟优势产业的同时，大力增加薯类、杂粮、油菜、蔬菜、辣椒、茶叶、中药材等特色作物的种植面积。2008 年，马铃薯、茶叶、药材、蔬菜的种植面积分别达到 908.64 万亩、157.76 万亩、37.30 万亩和 837.43 万亩。

2. 大力发展生态畜牧业。2008 年，畜牧业增加值达 183.16 亿元，畜牧

业增加值在农业增加值中的比重从 2000 年的 24.5% 增加到 2008 年的 33.9%,增加 9.4 个百分点。农民现金收入中有三分之一来自畜牧产业,可以说畜牧业已经成为富民兴黔的支柱产业。从农林牧渔及其服务业内部结构可以看出,农业结构已经呈现出全面协调发展的良好局面,标志着农业经济增长改变了单纯依赖种植业的落后状况。

3. 乡镇企业保持较快发展势头,质量和效益稳步提升。畜牧产品加工、民族医药制造、原材料深加工、新型建材和商品流通的乡镇企业经济,保持了较快的增长势头,农村非农产业份额、劳动力非农就业份额、农民非农收入份额进一步增加。2008 年,全省乡镇企业完成产业增加值 796 亿元,其中乡镇工业增加值 451 亿元。农民从乡镇企业得到的收入人均达到 388.9 元,占农民人均纯收入的 13.9%,乡镇企业在农民增收中扮演着越来越重要的角色。

4. 大力推进农业产业化经营,积极引导农民进入市场。扶持和开办了一批龙头企业,确定了农业产业化经营的主导产品,建设了一批农业产业化主导产品开发基地。目前,全省龙头企业规模进一步扩大,省级以上重点龙头企业达到 99 家,其中,国家级 11 家,省级 88 家。

(四)以扶贫开发作为"三农"工作的重中之重,推进了贫困地区自我发展能力的进一步增强

从 2001 年开始新阶段扶贫开发以来,我省确定有扶贫开发任务的县(市、区)83 个,即 50 个国家扶贫开发工作重点县和 33 个有扶贫开发任务的县。2001—2008 年,全省共投入扶贫资金 205.32 亿元,其中财政扶贫资金 63.01 亿元,累计实施整村扶贫推进计划的村 7249 个,占全省 13973 个贫困村的 51.9%,共实施扶贫项目 7 万余个。完成易地扶贫搬迁 20 多万人。以"雨露计划"命名的贫困地区农村劳动力转移培训进一步开展,教学培训点增加到 93 个,基本形成了功能较全、布局合理、辐射全省的培训网络体系,为贫困群众增收致富提供了技术保障。越来越多的农民由农业转向非农产业,由农村走进城镇。在扶贫攻坚中,各地结合大规模的退耕还林、退牧还草、生态移民等重点工程的实施,培育了以种草养畜和种植脱毒马铃薯、中

药材、蔬果等为主的主导产业和特色产业，带动了农民脱贫致富，为实现由基本解决温饱问题到向总体小康的历史性跨越奠定了坚实基础。

（五）以建设社会主义新农村为目标的“百村试点”工作，起到了先行示范的作用

全省103个新农村建设的“百村试点”村，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20字方针，因地制宜，积极探索，取得了明显成效，已涌现出一批像贵阳市小河区金山村、白云区黑石头村等发展较为全面的村。这些村现代农业发展初具规模，农民人均纯收入高于全省平均水平，村容村貌整洁，村民精神面貌焕然一新，生活方式健康文明，民主管理机制健全，财务政务制度公开，民主监督落到实处，社会事业全面发展，在全省新农村建设中起到了示范带动作用。

（六）以文教卫生为重点的农村社会事业加快发展，促进了农村社会的全面进步

2006年全省基本普及九年制义务教育、基本扫除青壮年文盲的“两基”人口覆盖率达到100%的历史目标，农村义务教育普及程度达到全国平均水平。从2007年开始，全省“两基”工作从攻坚阶段全面转入巩固提高。全部免除了农村义务教育阶段学生学杂费，对186万名贫困家庭学生免费提供教科书，对51万名农村贫困家庭初中寄宿学生的生活费提供补助。农村文化事业发展进一步加快，全省87个县级图书馆、文化馆建设项目已基本竣工。实施广播电视“村村通”工程，基本实现了50户以上通电自然村通广播电视的目标。组建了省地县三级疾病预防控制中心和卫生监督所，基本形成了融医疗、预防、保健、科研、教学为一体的城乡医疗卫生预防保健服务网络。

二、关于我省“三农”问题的新情况和新变化

进入21世纪以来，我省“三农”工作力度较大。但是，一些长期困扰“三农”发展的深层次矛盾还没有根本解决，同时，又产生了许多新情况和新问题，主要表现在以下几个方面：

(一)城乡居民收入差距进一步拉大

我省农民人均纯收入与全国相比,存在巨大的差距。2008 年,全国农民人均纯收入比上年增加 620.26 多元,我省仅增加 422.94 元,而全省农民城镇居民可支配收入则达到 11758.76 元,增长 2.9%。全国城乡居民收入比为 3.31:1,而我省则为 4.20:1。这表明地区之间、城乡居民之间的收入差距还在进一步拉大,农民增收的任务十分艰巨。这就要求我们必须始终把增加农民收入作为中心任务,高度关注城乡收入差距,挖掘农业内部增收潜力,大力拓展外部增收渠道,促进农民收入持续快速增长。

(二)农村贫困状况没有从根本上改变

全省 2008 年贫困人口占全省总人口的比例仍然高达 15.4%,占全国贫困人口总量的比例也达到 14.6%。而且,由于农村剩余贫困人口大多生活在喀斯特地貌特征突出、石漠化日趋严重、自然条件恶劣、基础设施薄弱、社会发展程度低、社会服务水平差的深山区、石山区、高寒山区和少数民族聚居区,扶贫开发难度明显加大。特别是近几年的减贫速度已经明显放慢,年均净减少绝对贫困人口不足 50 万人。照此速度,要使全省 255 万的农村剩余贫困人口脱贫,还需要 10 多年的时间。如何适应贵州农村贫困人口分布状况、特征,切实加强石漠化地区扶贫开发,加快贫困地区发展,确保在 2020 年基本消除农村剩余贫困人口,是一个急需研究解决的问题。

(三)人口增长与自然资源、环境的矛盾进一步加剧

1. 人口增长对自然环境的压力日益加剧。我省岩溶山区面积大,全省以承载 1200 万左右人口较为适宜,但现在却承载了近 4000 万人口。

2. 生态系统脆弱。在广大农村,生态环境退化,已逐步演变成生存危机。工业化进程的环境污染,已由城市和矿区逐渐向农村扩展。全省还有近 1000 万人饮水不安全,有 700 余座病险水库需要治理。

土地垦植率高。我省人均旱涝保收耕地面积仅为 0.52 亩(按农村人口计算),人口的过度增长,使大量的坡地被开垦,土地垦植指数高达 25%,远远高于全国平均 13.5% 的水平,过度的垦植导致水土流失严重,随着人口规模的扩大,有限的土地资源承受的压力越来越大。

（四）农村劳动力状况堪忧

一方面，随着新一代农民工逐渐成为农民工的生力军，外出务工农民的利益诉求正在由谋求生存为主向追求平等转变，要求我们更加注重农民工的利益需求问题；另一方面，农村劳动力大量外出也对农业、农村产生了一定影响。从农村转移出去的劳动力大多是有一定文化、素质较高的青壮年，而留在农村从事农业生产越来越多的是妇女和中老年，农业劳动力素质呈现结构性下降。这就要求我们要维护农民工的合法权益，引导农村劳动力平稳有序流动；加大对留乡务农农民的培训力度，培养适应现代农业建设的新型农民；鼓励农民就近就地转移和农民工返乡创业，实现农村劳动力资源的合理配置和不断优化。

（五）农业经营方式的变化

在家庭承包经营基础上，一些地方土地承包经营权流转加快。在大量分散农户家庭经营的基础上出现了一批种养大户，一些地方农业产业化经营、农民专业合作组织、农业社会化服务组织等应运而生，在一定程度上满足了农村劳动力转移后农业发展的需要。但是，农业社会化服务体系很不健全，农业生产性服务业在农业中的份额仍然较低，对农民增收就业的促进作用尚待加强。这种变化要求我们充分利用两种资源、两个市场，进一步加强对国际国内市场变化的研究，增强我们在农产品国际贸易中的话语权和主动性，加强对农产品进出口的宏观调控，避免对国内产业造成冲击。

总之，从我省农业农村面临的形势和变化看，我省农业基础不牢、后劲不足的状况不容忽视；农业设施装备落后、主要靠天吃饭的格局不容忽视；农民就业门路不多、增收困难的局面不容忽视；城乡经济社会发展尚不协调、差距拉大的态势不容忽视。对此，把“三农”工作作为全省工作的重中之重、把扶贫开发作为“三农”工作重中之重的战略思想丝毫不能动摇；促进农业稳定发展、农民持续增收的重要任务丝毫不能放松；支农惠农的政策力度丝毫不能减弱，扎实推进新农村建设的各项工作丝毫不能停滞。

三、解决我省"三农"问题的对策建议和措施

我省"三农"工作的忧中之忧是农民增收困难,急中之急是农村基础设施滞后,难中之难是消除城乡二元结构。

(一)继续落实各项强农惠农措施,继续加大对农业的投入力度

要进一步调整国民收入分配结构和财政支出结构,扩大公共财政覆盖农村的范围,不断加大对农业和农村的投入。要加强农村基础设施建设,建立完善的农业支撑体系。要建立对农民的直接补贴制度,确保补贴资金真正落到农民手中。加大对农村教育、卫生和文化等公共事业的投入,改变农村社会事业严重滞后于城市的状况。

(二)按照统筹城乡发展的要求,加快农村体制改革

要深化户籍制度改革,彻底打破城乡二元结构,建立城乡统一的户籍管理制度。大力实施城镇化战略,统筹城乡就业,实现城乡公共产品均等化供给,促进公共服务向农村拓展。优化农村发展的外部环境,强化农村发展制度供给。继续深化农村税费制度改革,进一步减轻农民负担,并完善相关配套制度的改革。完善家庭联产承包责任制,为农村的规模经营和产业化经营创建相应的制度平台。

(三)加快以交通和水利为重点的基础设施建设,打牢农业发展的基础

坚持交通优先发展的战略,加快形成以高速、高等级公路和铁路为骨架,多种运输方式相配套的综合交通运输体系。加快公路路网改造和农村公路建设,基本实现乡乡通油路或水泥路,村村通公路。把解决工程性缺水问题作为当前做好"三农"工作的根本,统筹考虑农村饮水和农业灌溉,统筹安排农村饮水安全工程和其他水利工程,统筹利用地表水和地下水。加大农村饮水安全工程、烟水配套工程、小水库等"三小"工程建设力度,加强大中型骨干水利工程建设,加快黔中水利枢纽工程建设,实施一批"滋黔"工程项目,完成小(1)型及重点小(2)型病险水库治理,发挥电站水库在解决农业灌溉和农村生活用水中的作用。加强地下水资源的勘查和合理开发利用。

确保2012年以前基本解决农村饮水安全问题。

（四）把推进城镇化进程与促进农村劳动力转移结合起来，大力发展非公有制经济

围绕城市发展的需要，加大农村劳动力转移培训力度，统筹考虑城镇建设与易地扶贫搬迁和失地农民安置。把推进城镇化与加快工业化结合起来，加快形成促进产业中心向城市集聚的政策导向。在“三农”工作中坚持把发展非公有制经济作为做大做强我省农村经济的突破口，大力鼓励、积极支持和正确引导非公有制经济的发展，加大政策扶持力度、工作力度和解决突出问题的力度，大力改善非公有制经济的发展环境，努力使我省广大农村成为非公有制经济发展的沃土和企业家创业的乐园。

（五）以结构调整为主线，促进农民增收

围绕“绿色、特色、高效”，大力发展优势特色产业。坚持“什么赚钱种什么，什么赚钱养什么”的原则，调动农民自主创业和增收的积极性。调整农村三次产业结构以及第二产业内部结构，改变农产品加工、运销等滞后的状况，形成层次多样、具有一定规模特点的现代农业结构，使农民从有限的土地上、单纯的生产环节中解放出来。突破一切妨碍农民增收的思想观念，取消一切限制农民创业的政策性规定，革除一切束缚农民增收的体制弊端，激发农民群众自主创业增收的潜能。调整初级产品和加工产品比例结构，改变农业初级产品占多数、占主导的局面，实现农业初级产品到加工产品的飞跃，大力提高农产品的附加值。

（六）把农业产业化摆在更加重要的突出位置，进一步提高农产品商品率

坚持把农业产业化经营作为发展现代农业的关键环节，优先引进省（境）外农产品加工、种植养殖企业，发展畜牧、茶叶、马铃薯、蔬菜、精品水果等优势特色产业的生产加工和流通。加大对龙头企业的培育、扶持力度，适应市场对农产品优质化、多样化的需求，积极打造像“老干妈”、“都匀毛尖”、“牛来香”、“康星”、“茅贡”、“贵州神奇”这样的知名品牌，提高农产品的竞争力。支持乡镇企业和农民专业合作经济组织加快发展。协调和争取国家

有关部委和省直有关部门的项目支持。整合农村信息资源,改善农产品流通条件,切实提高农产品商品率。按照"捆绑使用、样板先行、先易后难、滚动发展"的原则,改进支农资金投入方式,提高资金使用效益。加强与金融机构的协作,建立完善金融机构对优势产业和产业化经营的扶持机制,有效解决龙头企业发展中资金不足和贷款难、担保难的问题。大力推进农业社会化服务体系的建设,加大推广农业科技的工作力度,提高农民的技能和获取市场信息的能力,从而提高农产品的商品率,最终增加农民的收入。

(七)扎实推进社会主义新农村建设

2010 年,新农村建设"百村试点"工作要突出"加冕"、"摘帽",即对原有的 68 个小康村和温饱村要在农民人均纯收入、农业基础设施建设、村容整治等各方面走在当地农村前列;对原有的 35 个贫困村基本摘掉贫困帽子,使所有的试点村都在当地能发挥起表率、能复制的榜样作用。按照"贫困村打基础,温饱村扎实推进,小康村率先突破"的要求,充分发挥各类试点村的自身优势和特点。贫困村突出生产发展,强化结构调整,增加农民收入;温饱村突出巩固提高,强化基础设施建设,增强发展后劲;小康村突出民居建设,强化村庄整治,加快新农村建设。

(八)切实加大扶贫开发力度

把尽快稳定解决扶贫对象温饱问题并实现脱贫致富作为新阶段扶贫开发的首要任务,在实施好农村最低生活保障制度的基础上,抓好"县为单位、整合资金、整村推进、连片开发"试点推广工作和"贫困村互助资金"试点工作,积极探索"整合资金整村推进"新路子,探索创新财政扶贫资金滚动使用机制。继续推进产业化扶贫,继续抓好草地生态畜牧业产业化扶贫项目和贫困乡镇特色优势产业扶贫项目。

加快推进新农村建设的对策研究

朱明生

我省从2006年开始启动新农村建设试点工作，包括103个省级试点村在内，各级试点村达到2022个。通过编制和实施新农村建设试点村规划，在发展新产业、夯实新基础、建设新村寨、塑造新风尚、培育新农民等方面进行了积极探索。2007年省级试点村农民人均纯收入达到2650元，比全省总体水平高出近12%，其中小康型试点村达到3266元，温饱型试点村达到2703元，贫困型试点村达到1764元，试点工作取得了积极成效。

但是我省农村总体上发展相对落后，“欠开发、欠发达”的状况更加突出。2008年农民人均收入仅为2797元，长期排在全国末位，只相当于全国平均水平的58.7%和全省城镇居民人均收入的24%，农业基础设施薄弱，社会公共设施落后的状况较为突出。因此要完成“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设任务，必须采取有针对性的对策措施，从制度安排、组织领导、要素投入等方面，发挥政府的主导作用，强化农民的主体地位，引导社会力量积极参与，使新农村建设成为全社会的共同行动，有序推进我省新农村建设。

一、加强组织领导，为新农村建设提供强有力的组织保障

完善党领导农村工作体制机制，强化党委统一领导、党政齐抓共管、农村工作综合部门组织协调、有关部门各负其责的农村工作领导体制和工作机制。加强领导机构建设，成立由省人民政府主要领导挂帅的全省新农村建设领导小组，省直有关部门、各相关机构和社会团体为成员单位，下设办

公室。领导小组的职责是负责统一领导全省新农村建设工作,统筹安排协调新农村建设和各项重大任务。建立和完善各成员单位的协调联动机制,加强成员单位之间的沟通协调,各市、州、地要成立相应的机构。

实行领导干部、机关单位挂钩联系制度,形成省、地、县、乡、村五级协调统一的工作领导机制。明确各级政府、各部门在建设社会主义新农村中的职责和任务。中共贵州省委、省人民政府主要对全省新农村建设工作进行组织协调、规划指导、督促检查、考核验收。建立健全全省新农村建设的考核机制,将新农村建设的工作任务纳入重点目标任务督察,落实考核体系,做到新农村建设项目化、各项工作指标化、任务分解责任化,加强监督检查和考评验收,实行严格的责任追究制。建立新农村指标统计体系,加强指标的监测和评估。

加强民主监督、社会监督、法制监督,鼓励社会各界、新闻媒体和广大农民对新农村建设进行监督,接受各级人大、政协和有关部门的督察。加强对新农村建设实施过程中资金与实物使用的监管,防止挪用、滥用。

二、加强规划编制和衔接,发挥政府引导作用

构建全省新农村建设规划体系,形成科学合理的以县为单元的新农村建设规划体系和以行政村为单元的新农村建设规划体系。县级规划体系突出方向性和指导性,村级规划体系则要结合各地资源条件、发展基础,突出特色,体现“特色突出、风情浓郁、布局合理、功能配套、交通便捷、生活便利”的要求,真正体现和解决农民群众最需要、最迫切的问题。

各级政府要按照规划的要求,制定规划实施方案及可行的对策措施,加大规划实施的力度,确保规划目标实现。规划在实施的中期阶段,应对规划实施情况进行中期评估,根据发展情况进行必要的修订。

三、加大投入力度,为新农村建设提供资金保障

建立多元化的投资机制,鼓励各种投资主体参与社会主义新农村建设。

通过政策激励、要素运作等方式,鼓励、动员、引导党政机关、人民团体、企事业单位、工商企业、社会知名人士、大学生志愿者等各种社会力量投身社会主义新农村建设,形成“党委政府主导、部门积极支持、社会广泛参与、农民投工投劳”,共同建设社会主义新农村的格局。

建立和完善财政投入机制。要按照“工业反哺农业、城市支持农村”和财政投入“三个明显高于”、“三个调整”、“三个继续加大”、“三个提高”和“三个大幅度提高”的“五个三”要求,加大公共财政扶持力度,逐步建立稳定的财政支农投入增长机制。着力解决好农村水电路、教育卫生、社会保障、科技文化等公共产品供给方面的突出问题。扩大公共财政覆盖农村的范围,建立健全财政支农资金稳定增长机制。加大对新农村建设资金投入的整合力度,整合项目资金、涉农资金,按照渠道不乱、用途不变的原则,捆绑使用,优先集中解决农村最薄弱、农民最急需的问题,集中财力支持新农村建设。全面落实中央出台的各项强农惠农政策,努力争取更多的上级投资用于农村基础设施和公益事业建设。

加大信贷支持力度。对农业产业化的重点龙头企业和种养大户、科技示范大户、农业科技基地加大信贷支持力度;对诚实守信、符合国家产业政策的县域中小企业和民营企业,优先提供信用评级、授信、贷款、支付清算等优惠服务;探索开展多种抵押贷款担保形式,帮助有市场、有效益、有前景的中小企业解决融资难题;对农户小额信用贷款,适当降低门槛,放大额度,扩大范围,不断拓展小额农贷服务领域;开拓农业科技自主创新和推广应用能力的贷款项目,加大对农业科研开发企业的金融支持;用市场化方式筹资弥补政策性支农资金的不足。

四、深化农村改革,建立健全新农村建设体制保障

稳定和完善农村基本经营制度,全面推进农村综合配套改革,进一步放开搞活农村经济,强化农业和农村经济发展制度保障。

（一）稳定和完善农村基本经营制度

坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系保持稳定并长久不变。完善土地承包经营权制度，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。建立健全在依法、自愿、有偿基础上的土地承包经营流转机制，发展多种形式的适度规模经营。严格执行耕地占用补偿制度，切实保护土地资源。改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地程序，实行农民利益优先的征地补偿原则，依法、合理制定征地综合补偿标准，建立健全对征地农民的完整经济补偿机制，统筹考虑扶持农民的就业和保障问题。进一步加大《基本农田保护条例》实施力度，从严从紧控制建设占地的总量和速度，合理安排生态退耕，确保基本农田数量与质量；全面推进林权制度改革，通过所有权与经营权的分离，逐步建立起"产权归属清晰、经营主体落实、责任划分明确、利益保障严格、流转顺畅规范、监管服务到位"的现代林业产权制度。

（二）全面推进农村综合配套改革

围绕巩固农村税费改革成果，加快推进以乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制改革为主要内容的综合配套改革，切实减轻农民负担。积极稳妥地推进乡镇机构改革，切实转变乡镇政府职能，加强社会管理和公共服务；整合现有乡镇事业站所，创新运行机制，合理区分公益性和经营性职能。建立精干高效的农村基层行政管理体制；加大农村义务教育管理体制改革力度，建立和完善各级政府责任明确、财政分级投入、经费稳定增长、管理以县为主的农村义务教育经费保障新机制；按照财权和事权相统一的原则，进一步改革和完善县乡财政管理体制，健全省直接对县的财政转移支付制度，提高乡镇正常运转经费的保障水平。积极推进"乡财县管乡用"财政管理方式改革。积极稳妥地做好化解乡村债务工作，严禁将乡镇债务分摊或变相转嫁给农民。

（三）加强农村小型水利管理和改革

加快推进以产权制度改革为核心的农民用水合作组织参与为主要内容

的小型农村水利工程管理体制改革。推行以股份(合作)制为主要形式的农村水电产权制度改革,拓宽水利建设资金筹资渠道,鼓励以各种方式投资入股兴办农村小水电。对小微型水利工程可采取拍卖、租赁、承包、股份制等多种经营管理模式。采取奖励、补助等形式调动农民建设小型农田水利工程的积极性。支持农民用水合作组织发展,提高服务能力。

(四)深化农村金融改革

创新农村金融体制,加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合,资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。充分发挥农业银行、农业发展银行等金融机构在支持县域经济发展中的作用。继续深化农村信用社改革,合理优化乡村网点布局,逐步建立小额贷款公司、乡镇银行和各类农村资金互助社等新型农村金融组织,推动农村金融发展。扩大邮政储蓄银行。积极开展农村金融服务模式创新,推行"市场+经营户"、"公司+经营户+农户"、"公司+专业合作社+农户"和"订单农业贷款"等多种形式的信贷扶持方式。推广应收账款质押、林权抵押、其他动产质押等贷款方式,着力解决中小企业贷款担保难问题。严厉打击各类逃废债行为,树立信用观念,培育农村信用文化,促进信贷资金良性循环。完善政策性农业保险经营机制和发展模式。建立健全生猪、奶牛等政策性保险制度,开展水稻、玉米、马铃薯等主要粮食作物的政策性保险试点,逐步形成农业巨灾风险转移分担机制,强化对农业的支持保护。

(五)大力发展农民专业合作经济组织

认真贯彻农民专业合作社法,支持农民专业合作社加快发展,提高农业生产和经营的组织化程度,促进农村基本经营制度的变革。积极发展"龙头企业+农村合作经济组织+农户"和"农产品行业协会+龙头企业+农村合作经济组织+农户"等运作模式,使其成为联结龙头企业与农户的核心载体,推动农业产业化经营;大力发展"订单农业",完善龙头企业与农户的利益联结机制。落实有利于农民专业合作组织发展的税收和金融政策。实施农民专业合作社建设示范工程,扩大项目资金规模,多渠道筹集资金,着力支持农民专业合作组织开展市场营销信息、技术培训、农产品加工生产和农

资采购供应等服务。鼓励农民专业合作社申请承担国家有关的涉农项目。

五、加强民主管理,切实保障农民权利

加强农村民主政治建设,完善新农村建设的乡村治理机制,切实保障农民权利。

(一)加强农村党建工作

保持农村共产党员先进性教育活动成果,建立干部长期受教育、群众普遍得实惠的长效机制,增强农村基层党组织的凝聚力、战斗力和创造力,为社会主义新农村建设提供坚强的政治和组织保障。开展上下联创、示范带创、城乡共创和强基础、强素质、强机制的“三创三强”活动。实施农村党员和干部素质工程,进一步规范和完善党员推荐、群众推荐、党内选举的“两推一选”办法,选好配齐、配强党组织领导班子,重点选好配强村支书。建立健全村两委工作运行机制,村务决策、执行、监督的科学民主机制,加强村级组织活动场所建设,建立城乡党的基层组织互帮互助机制。广泛开展农村党员设岗定责、以岗承诺的活动,健全农村党员联系和服务群众的工作机制。

(二)完善村民自治制度

切实维护农民群众的民主权利。健全党组织领导的充满活力的村民自治制度,进一步规范和完善民主选举,依法保障农民群众的选举权、直接提名权、投票权和罢免权,完善村民民主决策、民主管理、民主监督制度,充分发挥农民群众在村级自治中的主体作用。坚持和完善“一事一议”制度。切实推行村务公开,建立答疑纠错的监督制度,让农民真正拥有知情权、参与权、管理权、监督权。充分考虑农民的切身利益和发展要求,广泛听取群众意见和建议。尊重农民的意愿,健全农民自主筹资筹劳的机制和办法,调动广大群众的积极性,使新农村建设成为农民的自觉行动。加强农村法制建设,提高农民依法行使权力和履行义务的自觉性。

(三)加强农村社会管理

发挥共青团、妇联、民兵等组织在农村发展中的作用,支持和帮助乡镇

企业建立工会基层组织。在党组织的领导下，培育和发展服务“三农”的社会组织，增强社会自治功能，实现政府行政管理与基层群众自治的有效良性互动。深入推进农村平安建设，加强社会治安综合治理。加强农村警务和消防工作，提高农村突发事件的应急处置能力。依法管理农村宗教事务，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

贵州省县域环境综合治理问题研究

周 巍

我省属于"欠发达、欠开发",经济发展相对滞后的内陆省份,经济总量小,经济发展方式落后,拥有先进技术的产业比重低,产业结构以高能耗为主,资源利用率低,所面临的环境问题也与产业结构现状密切相关。

一、"十五"以来至2008年我省的环境保护工作

"十五"以来,在中共贵州省委、省人民政府的领导下,全省各级环保部门以邓小平理论和"三个代表"重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,扎实推进环境污染治理和生态环境保护,环保工作取得了新的进展。

(一)主要污染物排放总量得到有效控制,环境质量不断改善

"十五"以来,全省相继开展了一系列重大污染防治工作,取缔、关停了一批污染严重、浪费资源的"十五小"和"新五小"企业,对超标和没有稳定达标的污染源实行限期治理,全面推行污染物排放总量控制制度,推进工业企业实施污染物全面达标工程,强化了建设项目环境管理,加强了重点区域、流域环境综合治理,使全省主要污染物排放总量得到基本控制。全省两大流域的八大水系地表水监测断面水质总体良好,主要河流出境断面均达到功能区要求。酸雨控制区二氧化硫排放总量有所降低,酸雨频率平均水平呈下降趋势,全省噪声污染控制效果明显,辐射环境质量稳定,总体较好。

(二)环保基础设施建设投入加大,污染治理成效明显

"十五"期间,全省环保投入逐年增加,2005年累计达到139.68亿元,较"九五"期间增长了380.4%。2006~2008年,全省环保投入累计就达到

132.41亿元。环保投入的增加有效促进了全省环保基础建设和环境质量的改善。经国家环保部核定,2008年化学需氧量和SO_2排放量分别为22.18万吨和123.59万吨,比上年分别下降2.3%和10.18%,完成了年度控制目标。全省70.3%的河流断面水质达到优良水质标准(Ⅲ类以上),出境河流断面水质达标率为83.3%。

二、近几年来的环保工作

(一)污染减排工作顺利推进

2007年以来,为切实改善环境质量,国家环保总局将二氧化硫和化学需氧量减排作为主要污染物减排工作强力推进。省人民政府设立了省人民政府减排办公室,加大了对污染减排工作的督促检查力度。原省环保局起草并报请省政府审定下发了《贵州省主要污染物总量减排统计监测及考核办法》、《省人民政府关于做好2008年主要污染物总量削减工作意见》、《2008年主要污染物减排目标责任书》等规范性文件,推进了全省减排工作的开展。

督促火电厂脱硫工程的建设和运行。全省已有的17家火电厂50台机组建成脱硫设施,其发电装机容量达1354万千瓦,占总装机容量的80.6%。加快城镇污水处理厂的建设,到2008年底全省已建成24座污水处理厂,其中20座投入运行,污水处理能力91.1万吨/日,日平均污水处理率达到40.3%。

加快淘汰污染严重的落后生产力,实施产业结构调整减排。按照国家规定,淘汰部分电力、钢铁、建材、焦炭、化工、造纸、食品等行业中能耗高、污染重、效益低的工艺、技术和装备,关停了全省3家制糖企业中的2家,削减了工业化学需氧量污染物排放。

加快推进重点减排工程项目的实施。对11个化学需氧量重点减排工程项目下达了省级限期治理通知,对204个化学需氧量减排项目实施了限期整治。中化开磷剑江化肥厂生产废水回用工程、水城钢铁(集团)有限责任公

司总排口深度治理工程的主体工程、贞丰糖厂废水治理等142个项目已完工。对难以按时建成投运的城镇污水处理厂所在地贵阳市、黔南州、铜仁地区政府(行署)实施通报预警;对污水处理工程建成当年或长期达不到处理能力60%的凯里市、兴义市等6个城市(区)政府实施通报预警;对不能按期建成投运污水处理工程的贵阳市白云区、黔南州都匀市以及污水处理工程建成后长期运行不正常的遵义市习水县暂缓其新增化学需氧量排放建设项目的环评审批。实施预警通报和环评限批后,有关地区采取了切实有效的措施,积极整改,工程得以稳步推进。

(二)污染治理全面展开

1. 切实加强饮用水源地环境保护。饮用水源一级保护区内所有工业企业排污口已全部取缔,正在开展二级保护区内工业企业排污口的综合整治。编制完成了9个中心城市和4个县级城市集中式饮用水源地环境保护规划。红枫湖、百花湖环境综合治理四期工程项目基本完工,贵阳市继续实施“两湖一库”治理五大工程并取得初步成效。先后制定了《贵州省县级以上城镇集中式饮用水源地水质监测工作方案》、《贵阳和遵义2个全国环保重点城市地表水集中式饮用水源地水质达标工作方案》、《贵州省饮用水源地水质基础环境调查及评估工作方案》,全省县级以上城镇集中式饮用水源地基础环境调查及评估工作已通过国家环保部技术验收。

2. 积极推进流域污染治理。继续抓好乌江、赤水河、清水江、北盘江流域水污染整治,按照“一河一策、一厂一策”的治理要求,拟定了231项环境污染治理项目,各级政府按各自管理权限分期分批下达了限期治理任务。编制完成《清水江流域水污染防治规划》报省政府批准实施;正在修改完善《北盘江流域污染治理实施方案》和《“十一五”乌江流域污染综合治理规划》。

3. 制定了《贵州省主要河流跨市(州、地)界断面水质目标考核办法(试行)》,对全省主要河流跨市(州、地)界21个断面水质实行目标考核。

4. 加强重点行业污染治理。2006年以来对84家企业下达了省级环境污染限期治理项目。对贵州美丰化工有限责任公司等36家工业企业下达了

强制性清洁生产审核任务。对公布的245家环境保护重点企业的环境监督管理提出了明确具体的要求。下拨了省级环境保护专项资金1.47亿元,支持了52个污染治理项目。

5. 深入开展城市环境综合整治,加强对贵阳、遵义等中心城市的大气污染治理,积极推广使用清洁能源。加强机动车排气污染防治,积极推进机动车尾气检测市场化专业化运营。

（三）建设项目环境管理切实加强

1. 严格环境准入,监督新、改、扩建项目严格执行环境影响评价制度,对不符合国家产业政策、达不到总量控制要求、布局不合理和无成熟可靠的治污技术的项目坚决予以否定;对不符合产业政策、选址位于饮用水源保护区等敏感区的项目不予审批。实行严格的环保准入,坚决抑制高能耗、重污染行业盲目扩张和低水平重复建设。严格执行环保第一审批权制度,未经环保部门审批的建设项目,发展改革、国土、建设、电力、工商、质监等部门不得办理相关手续,各金融单位不得提供贷款。

2. 积极开展规划环评。《环境影响评价法》实施以来,我省各级环保部门指导电网及电源点建设、交通建设、流域开发、基地（园区）开发等领域20多个规划开展了环评,并组织进行了审查。从选址选线、布局、工艺、规模、污染防治和生态保护等方面提出了调整建议,初步发挥了规划环评从源头防治生态环境问题的作用。各级各地环保部门全力推进规划环评,充分发挥规划环评从源头防治环境污染和生态破坏的重要作用,促进经济、社会、环境的全面可持续发展。

3. 严格执行"三同时"制度,加大查处典型环境违法行为的力度。查处了贵阳逸都房地产开发有限公司开发的"逸都科普活动与旅游服务中心"和安顺宏盛化工公司20万吨尿素技改项目未批先建的环境违法行为,有力地打击和震慑了无视《环评法》的做法和行为。

4. 强化服务意识。坚持特事特办、急事先办原则,创新工作方法,为扩大内需做好服务。开辟环评审批"绿色通道",提前为建设项目出具支撑性文件,积极支持项目业主向有关部门申请办理其他前期手续。积极为重大

项目环评审批做好服务，协助国家环保部审批（审查）了厦蓉高速公路贵州境内水口至都匀段、贵阳至广州高速铁路环境影响报告书。

5.“限批”制度逐步完善。先后暂停审批了未完成化学需氧量削减任务的白云区、都匀市、习水县的新增化学需氧量排放量的建设项目，水环境达不到功能区要求的松桃县清水江流域的电解锰项目，金矿采冶秩序混乱、生态破坏严重的晴隆县的金矿采冶项目和未完成限期治理任务的贵州美丰化工有限责任公司等14家企业（集团）的建设项目，有力推进了相关区域、流域和企业集团的节能减排、生态恢复、污染治理和环境管理工作。

（四）综合手段提高环境执法效能

1. 加强与职能部门的相互配合，全方位打击环境违法行为，震慑环境违法企业，树立环保权威。与电监会、供水部门合作，对污染严重的环境违法行为及时实施停电停水措施；与人民银行联合实施“绿色信贷”政策，将企业环保守法情况作为审批贷款的必备条件之一，定期利用银行征信系统公开企业环境违法信息平台向人行、银监会提供九类企业环境违法信息，对环境违法企业实施贷款限制；与商务部门联合加强对“两高一资”出口企业或产品的环境监管；与证监会联手开展对公司上市、再融资的环保核查和信息披露。通过综合手段的应用，放大处罚效果，促进企业污染成本内部化，迫使企业由被动治污变为主动治污，使防治污染成为企业的自觉行动。

2. 夯实执法基础，提高环境执法水平和能力。大力加强环境执法队伍建设，着力提高环境执法能力建设，不断完善和充实环境执法机构、人员，做到各级环境执法机构有能力对辖区内排污企业进行经常性的现场监管，不断拓展环境执法领域。

（五）以生态示范系列创建为龙头，积极推进区域经济社会发展与生态环境的协调

在以主要污染减排为重点、积极推动环境质量改善的同时，大力开展以生态示范系列创建为龙头，着力强化县域村寨环境综合整治、畜禽养殖污染治理和废弃矿山生态恢复，确保县域社会、经济快速持续健康发展。

以国家级生态示范区、全国环境优美乡镇、省级生态示范乡镇和生态村

为主要创建单位的生态示范系列创建，是以生态学和生态经济学为指导，经济、社会和环境保护协调发展，经济效益、社会效益和环境效益相统一，以行政单元为界线的区域。2008 年，我省已有 14 个县（市、区）开展了国家级生态示范区试点创建工作，其中赤水、荔波、湄潭、余庆、凤冈、绥阳等 6 个县（市）已被国家环保部命名为“国家级生态示范区”；32 个乡镇开展了省级生态示范乡镇试点创建工作；白云区牛场乡、绥阳县洋川镇开展了全国环境优美乡镇创建工作。

赤水市是我省第一个开展国家级生态示范区试点创建并获国家命名的县级市，从开始创建到获国家命名的 4 年间，该市紧紧围绕“立足本地实际，大力发展生态经济”的指导思想，依托竹业、旅游业等优势产业，大力发展资源利用效率高、环境污染少的新型工业和生态旅游业。同时以实施水土流失治理、环境污染治理及生物多样性保护、农村居住环境建设等工程为突破口，在确保区域生态环境良好的前提下，着力改善社区和人民群众的居住环境，提高居住质量，引导人民群众走上了生产发展、生活富裕、生态良好的发展道路。赤水市正进一步深化生态示范系列创建工作，全面开展了国家级生态市的创建，成为我省第一个开展生态市创建项目的县级单位。

实践证明，生态示范系列创建工作，可以作为协调区域经济发展与环境保护双赢的模式予以推广，是探索生态文明建设模式的有益尝试。

（六）大力开展农村环境保护和综合整治工作，着力推进农村生态文明建设

1. 切实实施农村小康环保行动计划，大力开展村寨环境综合整治。结合社会主义新农村建设，开展农村环境综合整治，解决农村“脏、乱、差”的问题，改善农村人居环境。组织编制了《贵州省农村小康环保行动计划》，开展了农村小康环保行动计划省级试点示范项目。2006 ~ 2008 年间，投入农村环境保护资金 5347.1 万元。其中 2008 年向国家申报并获得农村环境综合整治资金 2747 万元，共涉及 28 个项目 31 个村寨，同时组织实施了赤水市回龙新村生产生活废物综合利用示范等 16 个村寨环境综合整治省级试点示范项目。

2. 探索开展畜禽养殖污染防治工作。先后实施了凤冈县畜禽养殖污染防治试点示范和花溪区上水村畜禽养殖污染防治及村寨环境综合整治试点示范工程。

3. 实施农村环保厅与扶贫开发合作示范项目。2006 年省环保厅与省扶贫办、福特基金会共同开展农村环保与扶贫开发试点示范项目，项目期为2007～2009 年，纳雍、普安、罗甸、榕江等 4 个县是项目的第一批试点县。第一期环境保护支持项目经费 40 万元（每个试点 10 万元）已于 2008 年下拨，第二期经费 120 万元（每个试点 30 万元）将于近期下拨各试点县。项目也得到了相关地县政府和部门的高度重视，各县整合了各部门资金，计为罗甸县 336 万元、普安县 161.06 万元、纳雍县 49.8 万元、榕江县 123.65 万元，用于项目点的村民培训、饮用水安全、村寨环境综合整治、种养殖等，取得了良好的成效。本项目是对新形势下如何开展农村环境保护进行的有效探索，提出了以社区为主导的农村环境管理新思路，推动环境管理与其他部门在农村工作的有机结合。

4. 努力抓好矿山生态恢复试点工作。从 2005 年 5 月起，实施完成了晴隆县老万场片区黄金矿山生态恢复试点项目；先后实施了赫章县妈姑镇土法炼锌区生态恢复试点，汪家寨、大河边、那罗寨 3 个煤矿矸石山植物治理等示范工程。这些试点示范项目的实施，在探索方法、总结经验方面，成为我省矿山生态恢复治理技术和方法的借鉴。

三、环境发展变化的途径与趋势

通过多年来的环境保护工作，全省环境质量有明显改善。2008 年我省地表水水质总体良好，监测的 74 个断面中，水质达到或优于规定类别的断面有 50 个，占总监测断面数的 67.6%，比上年增加了 2.7%。而劣于 V 类水质的断面有 13 个，占总监测断面数的 17.6%。与 2007 年相比，I—III 类水质上升了 4 个百分点。12 个出境断面水质良好，除流入重庆市的乌江沿河断面和流入湖南省的清水江白市断面总磷超标外，其余断面水质均为 I—III

类，占统计断面数的83.3%。9个中心城市19个集中式饮用水源地月水质达标率为96.1%，县级以上城镇106个集中式饮用水源地水质达标率为76.9%。废水排放总量为5.58亿吨，比上年增加1.3%。其中，工业废水排放量1.17亿吨，比上年减少3.3%；生活废水排放量4.42亿吨，比上年增加2.8%。在已开展的12个城市空气监测中，有7个城市（六盘水、安顺、兴义、毕节、清镇、赤水和铜仁市）达到国家空气质量二级标准，占统计城市数的58.3%；3个城市（贵阳市、都匀市和仁怀市）空气质量为三级，占25%；2个城市（遵义市和凯里市）空气质量超过国家三级标准，占16.7%。

四、存在问题和制约因素分析

我省环境保护工作存在的问题，突出表现在以下几方面。

（一）县域经济发展定位不准确

有的县城对县域经济发展定位不准确，缺乏统一规划，为追求经济总量的扩大，盲目引进一些本地既无资源优势又无销售优势的产业，由于资源、成本等原因，不具备与同类产业的竞争优势，却增加了当地的污染负荷。建设项目环境影响评价和"三同时"存在先上车后补票现象。

（二）淘汰落后生产能力的力度不够

我省部分企业特别是中小企业普遍存在人员素质不高、生产方式粗放、结构不合理等问题。相当一部分企业工艺和装备落后、资源利用率低、环境污染严重，污染治理等相关基础设施建设滞后，在产业集聚区内还难以做到统一排放、集中治理。加之由于我省绝大部分县域经济不发达，这些落后产能有可能是当地财政收入的主要来源，当地政府对这些企业制定了特殊的保护政策，加大了淘汰落后产能的难度。这些问题迫切需要按照"淘汰一批、升级一批、发展一批"的目标导向，认真研究并加以解决。

（三）产业结构布局不合理，单位地区生产总值能耗高

我省高耗能产业比重大，产业集中度低，产业链短。近年来我省电力、煤炭供应紧张，既有经济增速加快的因素，也有来自工业结构重型化的压

力。按规定应关停的高耗能、高污染企业污染严重，不符合产业政策的小水泥、硫酸、造纸、焦炭等仍继续生产，导致我省二氧化硫排放总量控制任务艰巨，城市空气质量尚未根本好转，酸雨污染仍较严重；落后产能的违法生产导致大量生产废水未经处理直排造成水体严重污染，危害人民群众身体健康。

（四）生活污水处理厂建设远不能满足减排需要，垃圾处理场建设进展缓慢

我省化学需氧量的90%以上来源于生活源，要完成化学需氧量减排任务必须加快建设和确保污水处理厂正常运行。但目前我省污水处理厂的建设和运行普遍存在缺乏建设资金、污水处理收费难收费低等问题，造成污水处理厂建设缓慢，加之截污管网不配套，建成的污水处理厂达不到设计处理能力或因缺乏运行经费而不能正常运行。城市污水处理厂如果不能按计划建成和正常投运，必将严重影响我省化学需氧量减排目标的完成。这是我省减排工作面临的一个极其突出的问题。城镇垃圾处理场亦由于资金缺乏，建设进展缓慢。

（五）农村环境综合整治工作起步晚、投入少

虽然部分农村开展了国家级与省级环境综合整治试点示范，但与全省19000余个行政村的现状相比，整治工作任重而道远。如何建立健全农村环境综合整治的目标责任制，形成国家、省与地方各级政府“以奖促治”农村环保专项资金体系，是促进农村环境综合整治可持续发展的必然要求。

（六）工业固体废物综合利用率低

磷石膏、粉煤灰、赤泥等污染物对环境污染严重。磷渣、磷石膏、粉煤灰等大宗工业固体废弃物利用率低，大量堆存所导致的尾矿库垮塌引发的环境污染事故严重危害人民群众的生命财产安全。

（七）体制、机制、法制障碍影响环境执法

环保部门统一监管能力薄弱，横向职能分散，上下级环保部门纵向分离，造成政令不畅，难以发挥整体监管效果。国土、水利、煤管、林业等其他资源管理部门与环保部门存在信息沟通不畅的问题，环保部门难以及时进

行有针对性的管理。

（八）环保执法能力不适应形势发展需要

全省大部分基层存在环境执法人员少、执法装备差、执法经费难以保障的问题。有的县级环保执法人员仅有2、3人，多数未超过10人，难以承担日益繁多的环境保护监管任务。

五、主要的对策措施和建议

（一）加快城市污水处理厂及垃圾处理场建设

要按照全省所有县城都要建成城市污水处理厂的要求，加快城市污水处理厂建设，完善城市污水收集管网，适当调整污水处理收费，确保污水处理厂能正常运行。积极推进垃圾处理场建设。

（二）大力调整产业结构

严格按照国家相关要求，对淘汰类产业应加快淘汰，尽快完成淘汰落后产能；对限制类产业应按标准严格限制；加强对资源利用率高、环境污染小的产业的扶持。

（三）积极推行清洁生产

清洁生产是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施，从源头削减污染，提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人类健康和环境的危害，目的是为了预防污染。从2008年以来，按照《中华人民共和国清洁生产促进法》和国家环境保护部的有关规定，省环保厅每年都对部分污染比较严重的企业下达强制性清洁生产审核任务，部分企业实施了自愿性清洁生产审核。通过清洁生产审核帮助企业找到了污染产生的主要原因，提出了解决污染问题的途径，实现了“节能、降耗、减污、增效”，在实现经济发展的同时减少环境污染。在今后的工作中，各地要将清洁生产工作作为环保工作的重要内容，做好清洁生产的宣传工作，督促本地企业积极开展清洁生产，真正从源头上控制污染。

(四)加强限期治理力度

各县要对列入省、市、县级限期治理名单的企业加强监管,确保被下达限期治理任务的企业保质保量完成限期治理任务,实现污染物达标排放。

(五)强化环评审批和"三同时"管理

逐步提高环境准入门槛,在自然保护区、风景名胜区、饮用水源保护区、基本农田保护区和县城上风向禁止新、改、扩建有污染的项目,已建成的项目应逐步搬迁。要做到建设项目和污染防治设施同时设计、同时施工、同时投入使用。坚决杜绝以项目处于试运行期为借口,污染防治设施长期不运行或不正常运行。

(六)加强排污许可证管理

我省排污许可证的发放主要是县级环保部门,各县应按照省环保厅下达的总量控制指标下发排污许可证,确保排污总量控制在省环保厅下达的总量之内。

(七)以创建生态示范试点为突破口,大力开展农村环境保护工作

工业污染治理虽取得了初步成效,但农村环境污染状况却日益突出。我厅在农村环境保护工作中进行了积极的探索,以创建生态示范试点为途径促进农村环境保护工作的开展并取得了明显的成效,但是由于我省县域经济总量小,财力弱,没有更多的资金支持农村环境保护工作的开展和生态示范试点的创建。建议在我省目前有限的财力范围内,列支专项资金用于对农村环境保护工作进行补助或奖励,以促进农村生态环境保护工作的开展。

(八)基层环保能力和队伍建设亟待加强

全省大多数县级环保部门环境监察、监测能力建设投入不足,现场执法装备差,监测仪器和设备已严重陈旧老化,还有很多地方没有监测仪器和设备,严重影响了环境执法效率和管理水平的提高,部分环保工作人员适应环保工作形势需要的素质有待提高。

坚持科学发展　壮大息烽经济

息烽县政府办

加快县域经济发展，不断壮大县域经济实力，是一项重要而紧迫的战略任务，同时也是深入贯彻落实科学发展观的基本要求，对社会主义新农村建设和全面构建"和谐社会"具有特别重要的意义。"十五"以来，息烽县26万人民在县委、县政府的正确领导下，大力弘扬"自强不息、艰苦奋斗、赤胆忠诚、协力争先"的息烽精神，从一个区域面积小、经济发展滞后的国家级贫困县跃入全省建设经济强县行列，为全面实现小康目标打下了坚实基础。

一、"十五"以来息烽县经济社会发展情况及主要成就

近十年来，息烽人民不断解放思想，奋力拼搏，充分发挥聪明才智，利用地理优势和资源优势，把一个贫穷落后的息烽建设成为全省经济强县之一。

（一）综合经济实力不断增强

"十五"以来，是息烽县国民经济和社会发展从贫困、弱小到脱贫、发展的历史阶段。这一阶段，息烽紧紧抓住了国家西部大开发的战略机遇，不断开拓创新，奋力拼搏，攻坚克难，坚持"科教兴县、工业强县、环境立县、旅游活县"的发展思路，立足实际，狠抓磷化工、医药、食品、旅游、特色农业等的发展，促进了全县经济社会超常规、跨越式发展。2001年地方生产总值完成9.1亿元，2002年国内生产总值首次突破10亿元大关，达到11.9亿元，其中：一产2.5亿元，二产6.8亿元，三产2.7亿元，产业比重为：20.67∶56.93∶22.40。

2005年生产总值突破20亿元大关，达到23.7亿元，其中：一产3.4亿

元，二产15.1亿元，三产5.2亿元，产业比重为14.35:63.71:21.94，人均生产总值9073元，突破人均1000美元大关。

2007年生产总值突破30亿元大关，达到33.3亿元，其中：一产4.0亿元，二产22.3亿元，三产7亿元，产业比重为12.06:66.94:21。2008年，在雪凝灾害、金融危机等不利因素的影响下，生产总值仍突破40亿元大关，达到41.4亿元，其中：一产5.0亿元，二产27.6亿元，三产8.8亿元，产业比重为12.17:66.66:21.17，跃入了贵州省建设经济强县行列。

八年时间，息烽县经济总量从2000年的7.5亿元到2008年的41.4亿元，年均增速达23.8%。地方财政收入从2000年的4073万元到2008年的2.22亿元，年均增速达23.5%。农民人均纯收入从2000年的1567元到2008年的3803元，年均增速达11.8%。投资规模不断扩大，从2000年的23556万元增加为2005年的109518万元和2008年的287184万元，八年累计完成固定资产投资102.7亿元，年均投资12.84亿元，年均增长36.7%，是建国以来投资最多、最快的八年。2008年城镇化率达到36%。

（二）产业结构调整取得实效

2000年以来，息烽县产业结构逐步优化，从"一、二、三"到"二、一、三"再到"二、三、一"，基本形成了"一城两基地"的工业布局和以磷煤化工、制药、食品加工和红色旅游业为框架的产业雏形。2008年，全县规模以上工业总产值完成84.3亿元，同比增长24.2%，工业经济实现平稳增长；全县农业总产值完成7.76亿元，同比增长10.4%，其中：粮食总产量8.9万吨，烤烟税收580万元，畜牧业产值达2.4亿元，占农业总产值的31.5%，农畜产品产业带初具规模，农业结构调整迈出可喜步伐，实现了大灾之年"农业不减产、农民不减收"的目标。三次产业结构逐步优化，达到12.6:65.9:21.5。综合经济实力大幅提升，同时跃入全省建设经济强县行列，年均发展速度达16.42%，超过全省和全国的平均发展速度，为今后的发展奠定了坚实基础。

（三）农业、农村经济全面发展，社会主义新农村建设进展顺利

全县农业农村经济取得了可喜成绩。一是农业综合生产能力大幅提升，粮食产量逐年提高，农村经济发展年均增速不断加快；二是农业产业结

构和劳动力结构得到了重大调整，从单一的粮食生产向多元的集约化、规模化方向发展，转移了一半以上的农村劳动力进入非农产业；三是农民人均纯收入增速加快，农民生活质量显著改善，全县农村总体上已从温饱型向小康型迈进。到2008年，农业总产值达到7.71亿元，是2000年的2.1倍；农民人均纯收入3803元，是2000年的2.4倍，粮食增产工程16.5万亩，创建了30个一村一品示范村，77个社会主义新农村示范点建设稳步推进。

（四）工业经济从弱到强，实现了跨越式发展

2000年全县工业总产值达56830万元，2005年则达428085万元，2008年达842979万元，进入新世纪后的8年中，年均增速达40.1%。

到2008年底，息烽县已拥有100万元以上产值的工业企业41家，其中：规模以上企业达19家（其中县属14家），工业总产值达842979万元，县属企业工业总产值436986万元，是1978年的850倍，年均增速达25.2%，实现了工业经济的跨越式发展。现已形成以磷及磷化工、铝及铝加工、制药、绿色食品深加工、建材五大工业板块，特别是以中化开磷为龙头的磷及磷化工，工业产值占全县工业总产值的66%。

（五）以旅游为龙头的第三产业方兴未艾

随着全国爱国主义教育基地息烽集中营革命历史纪念馆、乌江红色旅游景区、息烽温泉的开发和开放，带动和促进了息烽青山湖、红岩葡萄沟、西望山、多滨洞、乌江库区、团圆山等乡村旅游在全县兴起。阳朗辣子鸡、烙画、苗族刺绣、西山白茶等旅游产品的开发和推向市场，极大地促进了以旅游为龙头的第三产业快速发展。2008年接待国内外游客达104万人次，实现旅游收入7265万元。通信服务业从无到有，增势迅猛，移动公司、联通公司在全县广设网点，无线通讯网络覆盖全县，实现了村村通电话。房地产业快速发展，息烽县城的旧城改造和新区建设，极大地拓展了县城空间，每年新增建筑面积数十万平方米。

（六）社会事业全面发展

到2008年，全县有高中3所，初中11所，小学60所，小学教学点25个，中等职业学校1所，特殊教育学校1所，幼儿园25所，在校学生40253人，小

学人学率99.28%，初中阶段入学率112.52%，三残儿童入学率91.53%。小学、初中辍学率分别为0.21%、2.66%。小学生均校舍5.89平方米，中学生均校舍6.59平方米；小学教学仪器配备达标率87.21%，初中教学仪器配备达标率92.31%。小学图书达标率91.86%，初中图书达标率92.3%。农村义务教育阶段“两免一补”政策已全部落实兑现。医疗卫生、计划生育健康发展。息烽县医院、息烽中医院、乡镇卫生院、村卫生室全部完成新建和改造。全县村村有卫生室，乡乡有卫生院，并有病床548张，基本解决了农村就医难问题。实行了农村合作医疗，参合人数198765人，参合率达94.55%。开展了城镇居民医保，市民生病就医有了保障。全县计划生育服务体系健全，服务功能完善，人口自然增长率控制在7‰以内，生育政策符合率达95%以上，村民自治率达90%以上。文化广播电视全面普及，实现了村村通广播电视，极大地丰富了人民群众的业余生活。体育事业长足发展，新建了县城体育广场，农村体育场也在乡村陆续建起，体育运动在城乡得到全面普及。

（七）基础设施建设不断加强

公路交通建设：新建了息烽至九庄、阳朗至青山、大林口至何家洞、石硐至黎安、九庄至黄沙等24条县乡公路，全长303.8公里，实现村村通公路755.4公里，789个村寨通串户路1900公里。

供电建设：新建了500千伏和220千伏变电站，110千伏变电站2座，35千伏变电站5座，10千伏变电站1座，架设高压输电线路1204.41公里，日供电量430万千瓦时，农村电网改造全面完成，全县工农业生产和人民生活用电有了可靠保障。

农田水利设施建设：新建了鱼简河中型水库1座，新建、维修及治理病险水库30座，基本上解决了工农业生产用水和工程性缺水问题。新建、防渗农田灌溉渠道656公里，农田有效灌溉面积达9.5万亩。实施坡改梯工程13.5万亩，农田土壤肥力得到提高，水土流失得到有效控制。

城镇基础设施建设：县城已由原来的不足0.5平方公里扩展到现在的5平方公里，并完善了城市供水、文化娱乐等设施。新建农村人饮工程423处，基本解决了人畜饮水困难，农村生产生活用水得到保障。全县农村已建成

沼气池25000口，改厕改圈改灶24994间(个)。

(八)人民生活水平显著改善

城乡人民生活水平和生活质量不断提高，经济收入逐年增加，生活环境不断改善，生活物资日益丰富，生活内容更加丰富多彩，文化素质不断提高。统计数据表明，2008年农民年人均纯收入达3803元；城镇居民人均可支配收入2000年为4695.73元，至2008年达11623元，年均增长12%，单位职工工资2008年每月近2000元。

二、加快息烽县经济发展的主要做法

改革开放30年来，息烽县发展战略经历了从“主攻一产”到“主攻二产”，再由“主攻二产”到“科教兴县，工业强县，环境立县，旅游活县”的转变。在各个不同时期，息烽均立足实际，充分发挥县域优势，扬长避短，奋力拼搏，不断开拓创新，促进了县域经济快速发展。主要做法包括以下几个方面：

一是加强领导，明晰发展思路。“十五”以来，息烽县委、县政府历届领导班子始终把发展列为第一要务，首先确立发展思路和发展目标，以发展思路和目标统揽工作全局，几大班子形成了合力，促进了各项工作有序推进。

二是依托产业优势，做大做强工业。充分发挥息烽的地理优势、资源优势和软环境优势，合理布局工业结构，加大对优势产业和重点工业企业的培育和打造，增强企业的产能配套，逐步形成磷及磷煤化工、循环经济、食品医药、铝及铝加工、建材等几大工业板块。

三是依托息烽集中营爱国主义教育基地和乌江红色旅游景区开发，大力发展第三产业。以红色旅游为主线带动山水游、乡村游、田园风光游、名胜古迹游等，拉动旅游产品的开发和餐饮业、交通运输业、文化服务业、商品流通业、通讯信息业、金融保险业等第三产业的大发展。

四是加强基础设施建设，筑巢引凤。大力加强交通、水利、供电、城建等基础设施建设，不断改善和营造良好的生产生活环境，吸引外商来息投资办

企业，促进就业，增加农民收入，推动地方经济发展。

五是大力发展特色农业，促进农业增产，农民增收。充分利用南山山脉的气候条件，发展万亩无公害蔬菜基地，成为贵阳市的菜篮子；发展万亩药材基地为制药企业提供原材料，为食品生产企业发展辣椒，姜、葱、蒜的特色蔬菜基地。大力发展畜禽养殖基地（小区）等，形成特色农业、订单农业，促进农业增效，农民增收。

六是强化节能减排，发展循环经济。积极实行"环境立县"战略，把节能减排作为考核社会经济发展的硬性指标，促进企业加大环境污染治理力度。大力发展利用磷石膏、黄磷炉渣和黄磷尾气生产新型建材产业，合理利用生产硫基复合肥的附产品生产氯化钡及硫脲等产品，变"三废"为宝，促进循环经济健康发展。

七是不断深化体制改革，全面发展社会各项事业。认真落实"学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、居有所安"的"六有"民生计划。深化体制改革，大力发展医疗卫生、教育、社会保障、社会治安综合治理等社会事业，提高广大群众的幸福感和安全感，促进和谐息烽建设。

三、面临的主要困难和问题

息烽县经济社会发展整体上呈现良好态势，但在发展中仍然存在一定的困难和问题，主要体现在：

工业经济方面。一是工业结构矛盾突出，产品单一，规模以上企业不多，且大部分属科技含量不高的初级资源型产品，就地加工率低。二是中小企业信用水平不高，融资难。三是招商引资大项目不多，科技含量不高，项目建设速度不快，发展后劲不足。四是受世界金融危机影响，磷煤化工、铝加工等部分工业产值下滑。

农业经济方面。一是农业基础依然脆弱，农业科技投入不足，农业标准化、产业化程度不高，龙头企业的带动能力有待提高。二是受世界金融危机的影响，外出务工返乡人员增多，加大了地方就业压力。

旅游产业发展方面。一是旅游资源未得到充分开发利用，旅游基础设施薄弱，特别是重点景区，比如息烽温泉的开发进展缓慢，一直是制约我县旅游业快速发展的最大瓶颈。二是旅游产品开发不够，未形成联动促进机制。

四、对加快息烽县经济发展的对策建议

息烽的未来发展，任重道远。到2020年，要与全市同步实现小康社会目标，在“十二五”和“十三五”期间，还需继续坚持以科学发展观统揽全局，坚持“科教兴县，工业强县，环境立县，旅游活县”发展战略，进一步解放思想，奋力拼搏，开拓创新，促进全县经济社会持续、快速、健康发展。对此，提出如下对策建议：

（一）坚定不移地推进“工业强县”战略

紧紧围绕循环经济、产业生态化建设，立足于磷化工基地的品牌优势，加快传统产业升级，积极调整产业结构，做大做强磷及磷化工产业，延长磷化工产品产业链。同时抓好医药食品产业和铝及铝加工产业以及建材产业的扩容和产业升级，做大做强各产业规模，促进各产业快速发展，增强县域经济综合实力。

（二）坚定不移地推进农业产业化，加快新农村建设

切实加强农村基础设施建设，大力发展现代农业，加快农产品基地规划建设，重点扶持一批带动性强的龙头企业，促进和带动蔬菜、烤烟、辣椒、生姜、大蒜、药材、花卉和畜禽产品等产业化生产，增加农民收入，改善农村生产生活条件。切实加强农村劳动力就业培训和转移的统筹协调，加大对外出务工者回乡创业的扶持，进一步整治农村村容村貌，下大力气改善农村生产生活环境，为新农村建设提供强有力支撑。

（三）坚定不移地实施“旅游活县”战略，促进第三产业快速发展

充分利用好息烽集中营全国爱国主义教育基地和乌江景区被列为全国30条红色旅游精品线和100个经典景区的机遇，加快旅游基础设施建设，不

断完善旅游的各种功能要素。积极开发地方特色旅游产品,努力形成一批具有一定竞争优势的旅游产品品牌,拉动第三产业发展。大力发展餐饮、商品流通、交通运输、通讯信息、金融保险、文化娱乐等第三产业,促进第三产业快速发展。

(四)坚定不移地推进城镇化建设

坚持以旧城改造为突破,以新区建设为重点,以小城镇建设为支撑的"三轮驱动"战略,按照县城总体规划,坚持功能完善与品位提升并举,盘活存量土地,加大老城区成片改造力度,力争旧城改造实现新的突破。切实抓好小寨坝示范城镇建设和各乡镇集镇建设,努力提高城镇化率。

(五)坚定不移地实施"科教兴县"战略,全面推进社会事业发展

全面加强教育、卫生、科技、文化、广播电视、体育等社会事业建设,充分利用好国家向西部地区投资倾斜政策,全力争取国家、省市资金和社会资金,加强社会事业基础设施、仪器装备投资力度。加大科研经费投入,加大高技术人才引进力度。加强自主创新,鼓励集成创新,保护知识产权,充分发挥科技进步对经济社会发展的支撑、引领作用。

(六)坚定不移地实施"环境立县"战略,加强生态建设,保护生态环境

强化节能、减排、降耗工作,防止污染事件发生,把现有企业污染降到最低。大力发展循环经济,全力支持循环经济项目的研发、引进和建设。全力抓好石漠化综合治理和巩固退耕还林成果项目建设,加强防护林建设,搞好封山育林和城镇乡村绿化,不断提高森林覆盖率。

(七)继续加大固定资产投资力度,推动经济社会快速发展

紧紧抓住国家西部大开发和扩大内需的机遇,加强交通、城建、旅游、供水、供电、供气等各项基础设施建设,加快流长至金沙乌江大桥、小寨坝至流长公路,息烽至鹿窝、息烽至温泉旅游公路,两岔河水库、枧槽沟水库等重点项目建设,确保固定资产投资稳定增长,推动经济社会快速发展。

在未来的发展中,只要坚持发展才是硬道理的理念,进一步提高认识,大胆解放思想,善于抢抓机遇,勇于奋力拼搏,不断开拓创新,息烽的经济社会就一定会呈现出快速、跨越式的大发展。

“三化一业”促发展

遵义县政府办

“十五”以来，遵义县以推进工业化、城镇化、农业产业化和旅游业（三化一业）为发展重点，着力推进经济结构调整和经济发展方式的转变，积极应对经济发展中出现的各种新问题、新情况，逐步打破了以农业为主的经济发展格局，工业化和城镇化得到一定程度发展，县域经济整体呈现出持续、健康、协调发展的态势，为下一步全面建设小康社会、构建和谐遵义县打下了良好基础。

一、“十五”以来遵义县经济发展变化的主要特点

（一）总体经济持续增长

2008 年完成生产总值 106.1 亿元，比 2000 年增长 185%（以可比价计，下同），年均增速 11.6%。其中第一产业 23.6 亿元，比 2000 年增长 50%，年均增速 5.7%；第二产业 46.2 亿元，比 2000 年增长 310%，年均增速 16.5%；第三产业 36.3 亿元，比 2000 年增长 217%，年均增速 14.2%。人均生产总值 9922 元，三次产业结构从 43:30:27 调整为 22:44:34。地方财政收入 5.1 亿元，比 2000 年增长 215%，年均增速 14.7%；社会消费品零售总额 24.3 亿元，比 2000 年增长 217%，年均增速 15.1%；全社会固定资产投资 58.6 亿元，8 年累计达 270 亿元，年均增速 31.7%；农民人均纯收入 4259 元，年均增长 7.4%。

（二）工业发展水平和竞争力逐步增强

结合本县资源情况，全力打造煤电能源基地，做优做强水泥建材基地，

优化升级冶金化工基地,着力建设食品医药基地,工业布局日趋合理,形成了能源、采掘、冶金、化工、建材、药业、食品等主导产业,工业经济质量和效益明显提高,逐步走上快速发展轨道。2008 年全县工业总产值达到 112.4 亿元。其中规模以上产值 93.9 亿元,规模以下产值 18.5 亿元。完成工业增加值 38.4 亿元,年均增速 17.3%,其中规模以上 31.9 亿元,年均增速 21.2%。

以生态环境保护与建设为前提,建设了一批大中型工业项目。2008 年底全县已有规模以上企业 113 家,比 2000 年净增 70 家。有 3 家医药企业通过了 GMP 认证;电网工程进一步完善,基本实现了城乡同网同价;新建了鸭溪火电厂(装机容量 4×30 万千瓦),加上乌江电厂和 14 座小水电,电力装机容量已达 280 万千瓦,年发电量达 150 亿度,是"西电东送"重要能源基地;冶金行业有规模企业 13 家,生铁生产能力 62 万吨,铁合金生产能力 10 万吨;有规模以上水泥企业 15 家,3 家 100 万吨以上干法水泥厂即将建成投产,全县水泥年产量将达到 500 万吨;新建 80 万吨氧化铝、40 万吨电解铝和 15 万吨预培阳极碳素技改扩能将于 2010 年投产;有 46 对煤矿企业通过技改扩能,设计产能 700 万吨;有规模以上农产品加工企业 7 家、油脂企业 3 家;龙泉食品(医药)、虾子辣椒食品等工业园区已初具规模,铝、镁等新材料基地正在规划建设中。

(三)农业产业化稳步推进

一是加强农业基础地位,发展现代农业,大力解决"三农"问题。以增加农村公共产品的供给和增加农民收入为核心,以加快农业结构调整和推进农业产业化经营为重点,进一步深化农村各项改革,建立和完善农村社会保障体系,合作医疗、养老保险等制度已完善并普及推广。以"四在农家"创建活动为载体,加大对"三农"的投入力度,抓好农技培训和农村水、电、路、广播、电视、通信、改厕、改灶、沼气池等工程建设,改善农村生产生活条件,改善村容村貌,扎实推进新农村建设。加强农村基础设施建设,稳定提高农业综合生产能力,大力发展非农产业。加快有特色的农业产业化发展步伐,通过做大做强辣椒,主攻畜牧水产,大力发展蔬菜药材,稳定发展烤烟油菜来

做强农业优势产业，做大特色产业。加大统筹城乡发展力度，以工促农，以城带乡，充分发挥城镇对农村经济发展的带动作用，积极推进农村富余劳动力转移和农村人口城镇化。二是大力发展食品加工业。以突出产品质量、增加科技含量、满足用户个性需求和创造良好信誉为目标，积极发展高产、优质、高效、生态、安全农业。健全农技推广、农产品市场、质量安全和动植物病虫害防控体系。支持企业培育农产品品牌，以辣椒、无公害蔬菜、畜牧水产、大米、糯玉米、土豆等优势和特色农产品为依托，已建成一批具有地方特色并具有相当规模的食品加工企业，促进了农业向工业的延伸和工业向农业的扩张，农工有效结合，延长农业产业链，提高产品附加值。农产品市场的知名度和竞争力得到提高，带动了相关产业的发展，搞活了农村经济。

经过近十年发展，全县粮、油、烟、畜、蔬菜、辣椒、经果林、中药材等优质农产品基地建设已形成规模，创建了全国商品粮基地县、全国油料生产基地县、国家优质烤烟生产基地县，全国商品瘦肉型猪生产基地县、全国无公害蔬菜基地县、全国无公害农产品示范基地县、全国辣椒产业十强县、中国辣椒之都、中国杜仲之乡。扶持发展了35家农业产业化龙头企业（国家级1家，省级2家，市级10家，县级22家），建成了一批专业农贸市场。2008年完成农业总产值37.7亿元，粮食产量67万吨，油菜籽产量5.6万吨，烤烟产量1.8万吨，出栏商品猪71.3万头，肉类总产量7.3万吨。

（四）城镇化进程加快

以建设环境优美、生活舒适、经济繁荣、文明进步城镇为目标，扎实推进城镇化进程。突出旧城改造、市场物流、工业园区、片区中心城镇建设和优化发展环境五个重点，全面提高了城镇化发展速度和质量。重点抓了骨干公路沿线和列入省市重点集镇的建设，到2008年城镇化水平达到40%，完成了县城、团溪等中心镇的总规修编。县城和中心集镇建设加快，城镇集聚功能增强，初步形成了以县城南白—龙坑为遵义市城区副中心，重点集镇为片区中心，特色集镇、一般集镇和新村建设为补充的城镇化格局。以“南北拓展、东西贯通”为发展方向，着力打造黔北“商住人居”最优环境、“商贸物流”集聚效应最强的新兴城区。县城完成了环城北路、人民路、同心路、卫生

路、中大街、西大街、天池大街、人民桥改造等道路工程,形成纵横有序、安全畅通的城市道路网络。新建成的白锦小区、万寿广场,以及即将建成的商贸城、华诚都汇、蓝鑫花园、阳光花园等,为县城打造了新的亮点。

按照"小城镇,大战略"的发展思路,发展特色经济,打造城镇品牌。城郊型品牌城镇发展有优势的劳动密集型工业和配套产业,促进服务业发展;片区中心城镇利用自身特点和优势,壮大支柱产业,突出特色产业,增强集聚能力,发挥辐射和带动能力。配套推进了城乡一体化试点、城镇土地、户籍、社会保障、就业、入学、投融资体制等改革,深入开展"四民社区"活动,有序推进整脏治乱和"一建双创"工作。

为提升县城人居品位,优化居住环境,走城镇建设与生态建设相统一,城镇发展与生态容量相协调的城镇化道路,建设了象山森林公园、共青湖公园、桂花山公园。市政基础设施得到较大改善,建设了龙坑污水处理厂和县城垃圾卫生填埋场。

到 2008 年,全县城镇规划区内自来水普及率达 90% 以上,绿化面积达到 15% 以上,人均绿地面积超过 3 平方米,城镇人均居住面积 28. 3 平方米。

(五)以旅游业为龙头的第三产业加快发展

以"中国革命老区,黔北旅游胜地"为主题,充分挖掘旅游资源,培育和壮大旅游产业。编制完成了遵义县旅游发展规划,乡村旅游规划,乌江渡红色旅游、苟坝会议会址、枫香温泉、平正仡佬文化博览园、沙滩文化、云门囤等景区规划,把发展红色旅游与发展生态旅游、观光旅游、美食旅游、康体休闲度假旅游和民族文化旅游等结合起来,围绕食、住、行、游、购、娱六大要素,抓好旅游基础设施、文物遗址修复以及配套服务设施建设,开发各种档次的特色旅游产品,一批上规模、上档次的景区景点已相继建成。

以交通运输、贸易餐饮、旅游服务等为重点,突出发展面向本地优势产业的服务业。积极发展商品流通贸易市场,已形成批发、零售、配送、联锁经营、购物中心、专卖店、便民店、仓储式商场等多元化、多层次的销售网络。大力发展农业产前、产中、产后服务,城镇社区公共服务,金融信贷、中介、信息网络、电子政务服务,相关配套设施已逐步完善。

全县从加大投入、放宽市场准入、税费优惠,降低融资、土地使用门槛等方面着手,为发展第三产业提供重点支持,促进了经济结构和居民消费结构的调整。2008 年,第三产业增加值比 2000 年增长了 217%,年均增长 14.2%,高于同期生产总值年均增速 1.5 个百分点。近三年来,全县将旅游业作为促进经济发展和结构调整的重点来发展,编制了相关发展规划,着力于改善旅游基础设施,旅游业发展迅速。2008 年,接待游客 87 万人次,比 2006 年(由于统计口径不同,2008 年数据与以往无可比性,故采取与具可比性的 2006 年相比较)增长 132%,年均增长 52.4%;实现旅游综合收入 7.8 亿元,比 2006 年增长 290%(现价),年均增速 97.5%;人均旅游支出(现价)比 2006 年提高 68%,年均增速 29.6%。

(六)以交通为重点的基础设施建设取得重大突破

以"三纵二横四联一环"公路为主骨架的交通网络已基本形成。正在建设的南白至楠木渡二级公路和即将建设的黔渝快速铁路、杭瑞高速公路,将大幅度提升遵义县交通运输能力和层次,形成公路运输为主,包含铁路运输以及水路内河运输综合发展的交通新格局。到 2008 年底,全县公路通车总里程 2733 公里,有高速公路 67 公里,国道 62.1 公里,省道 86 公里,通乡油路 653 公里,农村公路 183 公里,村道 1600 公里。初步形成以重点集镇为节点,以县城为中心的"90 分钟经济圈"。全县 31 个建制镇乡全部通油路或水泥路,在 239 个行政村中,有 236 个行政村通公路,行政村通公路率为 98%。中心集镇客运站、货运站等设施已完善,农村农田水利基本建设工程、水土流失治理工程、人畜饮水、退耕还林、配套荒山造林、农村沼气池建设等农业农村及生态工程成效显著,环境逐步好转,可持续发展能力不断增强。

(七)投资环境明显改善

坚持"引得进,留得住,发展快,效益好"的原则,在完善基础设施的同时,着力改善政务环境,推进行政审批制度改革,简化办事程序,强化服务职能,为投资者提供"保姆式"、"一站式"服务,营造"亲商、引商、扶商、安商"的良好氛围,开放领域进一步拓宽,对外经济合作与交流进一步深化,已形成全方位、多层次、宽领域的对外开放新格局。2008 年在建、续建招商引资

项目62个,到位资金24.1亿元。

二、加快遵义县经济发展的对策思考

进入新世纪以来,遵义县经济发展取得了一定成效,但从2007年底以来全国经济遭受金融危机冲击、市场消费不振、经济增长缺乏内在活力等不利条件下,以往主要靠高投资增长拉动、资源初加工型工业为经济支撑的发展模式已难以为继。今后要致力于克服经济发展中的不利因素,增强紧迫感和责任感,从发展实际出发,遵循经济规律,加大引导、规范、监管和服务力度,尽快形成适应市场经济发展要求的结构调整新机制,坚持"突破关键抓项目,统筹城乡抓三农,聚合要素抓城建,构建和谐抓民生,解放思想抓环境"和"两抓(工业经济、项目建设)、两建(工业园区、专业市场)、两突破(城建开发、基础设施)"的发展思路,大力发展循环经济,着力打造新型工业园、新城区和新农村,加快"三化一业"和经济强县建设步伐,促进县域经济持续健康发展。

(一)加速新型工业化进程,强化县域经济支撑

1. 推进工业结构优化升级。一是建立信息化和产业集群,用信息化带动工业化,以工业化促进信息化,坚持走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、安全有保障、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。就遵义县而言,要继续巩固提升建材、冶金、化工、医药等传统产业,加快食品加工、原材料精深加工和能源工业发展,发展新材料工业,打造钼镍新兴产业,加快煤电铝一体化步伐,做大做强一批优势骨干企业。加强企业创新能力建设和自主知识产权保护,实施一批重点项目的技术改造、兼并重组、联合经营或资源整合。实施名牌战略,培育一批名、优、特、新产品,提升企业市场竞争力。二是加快循环经济发展,强力推行清洁生产,抓好重点行业和领域的节能减排,淘汰落后工艺设备。引导中小企业与大型企业集团和重大产业项目协作配套,推进重点企业开展循环经济试点,形成产业间大循环、企业内小循环相结合的循环经济体系。三是扎实抓好招商引资,深入

研究国家产业政策，利用“商圈”效应，及时调整、完善、充实项目库，改进招商引资方式，推行网上招商、以商招商和专业小分队蹲点招商，围绕重大项目扩张和产业链延伸，对外承接转移一批好项目、大项目，在铝加工、钼镍加工、金属镁、农副产品精深加工等项目上实现新突破。

2. 主攻三条循环经济产业链。一是主攻铝及铝加工循环经济产业链。整合资源，加快促成铝电联营，组建铝业集团或战略联盟，建设铝土矿、氧化铝、阳极碳素、电解铝、铝加工、废渣利用循环经济产业链，基本形成250万吨铝土矿、80万吨氧化铝、40万吨电解铝、30万吨阳极碳素、20万吨铝加工、100万吨特种水泥循环经济产业。二是主攻能源冶金建材循环经济产业链。以鸭溪电厂为龙头，加快煤炭资源勘探和矿井技改建设，建成一批大型骨干矿井，建设煤电、冶金、新材料循环经济产业链，基本形成700万吨煤炭、240万千瓦电力、50万吨冶金产品、400万吨新型水泥及轻质建材循环经济产业。三是主攻生态农业循环经济产业链。把农民、企业、经合组织聚合起来，把基地、加工、市场建设统一起来，坚持以发展工业的思路发展农业，依托优势农产品，建成一批有特色、有规模、上档次的食品加工企业，推动农产品专业化生产、集约化经营、品牌化入市、特色化发展，建设畜牧、沼气、无公害种植、绿色食品加工、集贸市场一体的生态农业循环经济产业链，基本形成140万头生猪（出栏）、40万亩辣椒、20万亩无公害蔬菜、15万亩优质烤烟、40万亩中药材、15万口沼气池的农业循环经济产业。

3. 打造五大工业基地。一是加快发展铝及铝加工，打造铝工业基地。强力推进遵义80万吨氧化铝、遵义铝业四期环保节能技改、红兴碳素扩能技改等项目建设，力争早日建成投产。加大资源整合力度，规划建设8个30－100万吨级矿区，保证铝工业矿源。二是大力发展煤电工业，打造能源基地。推广先进适用采掘工艺和装备设施，推进煤矿瓦斯发电和煤矸石综合利用，进一步提高煤矿安全生产和基础管理水平，做强煤炭工业，保障电煤供应。三是优化提升冶金建材工业，打造新材料基地。推进钼镍矿资源整合，发展精深加工，把钼镍产业培育成为“十二五”的新兴产业和新的经济增长点。整合组建钢铁集团公司，加快下游产业发展。淘汰立窑生产工艺，鼓励新型

干法旋窑生产,积极发展新型环保建材工业。加大富镁白云石资源的勘查和利用力度,加快金属镁厂异地技改步伐。四是多元发展化学工业,打造化工基地。大力发展有机化工、磷化工、硫化工等精细化工产业,稳步发展化肥工业。五是培育壮大食品和制药工业,打造绿色农产品加工基地。

4. 培育六大工业集聚区。一是按照“整体规划、合理布局、分期开发、集约发展”原则,加快编制“南白铝及铝加工、南白龙泉食品(医药)、龙坑谢家新材料、三岔寒婆岭、三合阁庄、鸭溪平桥、虾子辣椒食品”七大工业园区总体规划和年度建设计划。多渠道筹资抓好以通水、通电、通路、通信、通排污为主的配套设施建设,增强园区承载力和吸引力,使工业园区成为高新技术孵化器、非公有制经济发展带和招商引资品牌。二是引导现有企业和引资项目向园区集中,推动产业合理集聚和资源优化配置,着力培育发展南白龙坑三合乌江高科技和建材集聚区、南白苟江尚嵇团溪铝工业集聚区、鸭溪枫香泮水平正山盆能源工业集聚区、龙坪冶金工业集聚区、三岔钼镍合金新兴产业集聚区和南白虾子新舟绿色农产品加工业集聚区,逐步形成“一区多园”的特色产业集聚,基本形成主业突出、环保达标、效益良好的园区经济模式。

(二)大力推进城镇化建设,打造人居创业乐园

1. 强力推进城建开发。一是按照“缩短战线、重点突破、稳推旧城、加快新区”的总体要求,加速推进南白—龙坑片区的开发建设。二是突出抓好县城拆迁安置房和保障性安居工程建设。采取举办房交会、放宽住房公积金贷款政策等措施,刺激房地产市场升温。加快建设一批独具特色的工业重镇、商贸集镇、旅游新镇,确保城镇化率每年提高 1.5 个百分点以上。

2. 着力完善城市功能。抓好供水供电、通信管网、城市道路、专业市场等市政公共设施规划建设,实施城区净化、亮化、绿化、美化工程,提升城市品位。强化城镇综合管理,深化“整脏治乱”、“四民社区”和“国家卫生县城”创建活动,抓好“一建双创”和“全国无障碍设施城市”创建工作,推行精细化管理,提升城市的承载力、辐射力、吸引力。

3. 做大做强一条“经济带”。以贵遵高速公路为轴线,以县城为轴心,以

南白—龙坑国家级星火技术密集区为依托，加快南白—龙坑片区城市化进程。承接市区城市规模外扩、经济圈外延和市区企业外迁，扩大对接领域和对接半径，促进各种要素向优势区域集聚，集中发展商贸物流业、现代服务业、新型加工业、机械制造业、旅游观光业和文化教育产业，将龙坑—南白—三合—乌江打造成为县域经济的"黄金发展带"。

4. 加快建设六个"专业市场"。实施"产业集群"战略，打造特色板块经济。在龙坑集中建设机电产品、生产资料、建材家居、绿色农产品、日用品仓储超市等五大专业市场，做大做强虾子辣椒专业市场，承接市区和周边县(市)的人流、物流、资金流、信息流，打造遵义现代物流中心。

(三)突出发展现代农业，建设和谐新农村

1. 着力构建现代农业产业体系。在稳定粮食产量的基础上，进一步优化农业产业结构，做大做强农业板块经济，集中打造东部家禽、辣椒、蔬菜产业，西部和西北部蔬菜、烤烟、草食牲畜、脱毒两薯产业，东南部粮油、生猪、烤烟产业，中部观光农业和蔬菜产业。加快发展生态畜牧业，鼓励支持大户养殖、小区养殖和特色养殖。大力推进"万元田"、"千元院"创建活动，因地制宜发展庭院经济。广泛推广农业先进实用技术，切实抓好农业标准化生产。加强农村市场流通体系和信息化建设，大力培育农村合作经济组织、农产品行业协会和农民经纪人队伍，不断提高农民进入市场的组织化程度。继续实施农业综合开发，加大土地整理复垦开发力度，积极盘活闲置国有土地存量，切实为重点项目和重大基础设施建设提供用地保障。

2. 全力提升新农村建设水平。以"四在农家"创建为载体，以黔北民居建设为重点，以发展农村经济为核心，进一步完善运行、投入和帮扶机制，巩固提升"南三乌龙"综合示范带内涵，逐步推开326国道和南开公路沿线镇(乡)的综合示范带建设。以农村土地管理和城乡户籍管理制度改革为突破口，积极推进以乡村股份合作、农村专业技术合作、农村土地股份合作为主的三大合作改革，选择部分镇开展城乡一体化试点，探索建立小额贷款担保、农民创业服务和社区(乡村)管理服务三个中心。积极推进农村土地经营权流转，通过转包、出租、互换、转让、股份合作等形式，在有条件的地方发

展多种形式的规模经营。不断提高农业生产的规模效益。

3. 认真做好新形势下的农民工作。加大农民培训力度，提高农民素质和创业能力。完善县、镇（乡）、村三级劳务输出网络，引导农村劳动力向非农产业和城镇有序转移。探索建设农民工返乡创业园，在贷款、税费等方面给予农民工创业最大限度的优惠和扶持，支持农民工返乡创业。

（四）加强基础设施建设，夯实跨越发展基础

1. 深入实施交通引领经济战略。围绕“镇镇有环线、村村上等级、组组通公路”目标，抢抓国家扩大内需、加大投入的机遇，加快交通基础设施建设，开工建设南楠公路、三沙大桥和鸭溪底水河大桥，完成乌江和楠木渡水运码头建设前期工作，全力抓好遵赤高速、杭瑞高速、黔渝快铁的协调服务工作。围绕大交通抓好大流通，打造交通物流经济。

2. 大力加强农田水利设施建设。继续抓好遵义灌区渠系配套和节水灌溉工程建设，争取早日形成调水能力。配套完善大型库区管网和渠系，扎实推进病险水库治理和中低产田土改造，形成防洪抗旱减灾和保障粮食安全的有效机制。

3. 扎实抓好电力等基础设施建设。编制完善电网规划，加快实施农村电网完善和无电地区电力工程，加强城市电网改造和供电配套设施建设，不断提高城乡电网供电能力。加快长途传输骨干通信网、数字移动通信网和数字电视传输网改造升级步伐，抓好 TD—SCDMA 数字网络建设工作，推进经济发展和社会生活的信息化进程。

（五）加快发展以旅游为重点的第三产业，拉动和扩大城乡消费

1. 大力发展旅游业。把旅游业作为重要产业扶持，优先发展红色旅游，大力发展生态旅游和工业旅游，着力打造乌江、枫香、云门囤等综合旅游区和抢渡乌江纪念地、苟坝红色之旅、黔北奇境云门囤、中华仡佬第一乡等旅游品牌。完善乡村旅游规划，沿贵遵高速、遵赤高速建设新农村综合示范带，把乡村旅游打造成为旅游业的新亮点。加强跨区域旅游合作，巩固发展枫香温泉、云门囤、乌江渡等旅游精品线路，积极开发“火雕”、“山堡辣椒”等特色旅游商品。

2. 大力发展非公有制经济。坚持一视同仁、平等对待的原则，积极引导非公有制企业进入工业园区兴办实体，领办现代农业，从事农业产业化经营，发展农产品加工，兴办服务业。加大非公有制经济扶持力度，营造宽松平等的政策环境，让一切创造财富的源泉充分涌流，不断提高非公有制经济的贡献率。

湄潭县经济发展现状及思考

湄潭县政府办

“十五”时期以来，中共湄潭县委、县人民政府从“缺乏地下资源、缺乏工业基础、缺乏大城市依托”的基本县情出发，依托自身资源优势和自然禀赋，毫不动摇地坚持“生态立县，特色兴县，产业强县，旅游活县”的发展思路，大力发展现代农业、特色产业、旅游业、农副产品精深加工业，带领全县人民走出了一条具有湄潭特色的“富民强县、和谐发展”之路。

一、综合实力开启新篇章

“十五”时期以来，湄潭县国民经济持续、健康、快速发展，经济总量快速增长，经济增长质量显著提高，综合实力取得重大突破。全县生产总值由1999年的7.51万元增加到2008年的21.09万元，年均递增10.2%；工业总产值由4.72万元增加到10.44万元，年均递增9.2%；固定资产投资由1.78万元增加到5.97亿元，年均递增18.8%；地方预算内财政收入由5820万元增加到1.1亿元，年均递增7.6%；农民人均纯收入由2411元增加到3638元，年均递增4.7%；城镇居民人均可支配收入由1999年的3896元增加到2008年的10206元，年均递增11.3%。十年间，产业结构不断优化，三次产业结构发生两次变化，由1999年的“一二三”结构转变为2008年的“三一二”结构。

二、产业化唱响富民曲

(一)特色农业快速推进

湄潭是典型的农业大县，是“全国农村改革试验区”、“全国无公害茶叶

基地示范县”、“全国粮油生产基地县”。近年来，中共湄潭县委、县人民政府按照中央、省、市推进农业产业化发展的精神，大力实施“区域特色、富民强县”战略，紧紧围绕“突破茶叶产业、稳定烤烟产业、巩固畜牧产业、做大做强茅贡米业”的农业产业化发展思路，不断完善以“茶、米、烟、畜、油、椒”为重点的具有区域特色的农业产业体系。始终扭住茶这个特色产业不放松，2008年全县茶园总面积已达22.5万亩，投产茶园12万亩，茶叶产量7660吨，产值3.79亿元，茶业综合收入7亿元。以“湄潭翠芽”为代表的名优茶及相关茶产品先后共获得30次金奖，茶产业带动的劳动就业已达10万人以上。茶叶加工体系完整并全面实现现代化、规模化、标准化、清洁化要求，茶多酚、茶籽油等茶产业深度开发不断深化，茶产业链不断拉长，茶叶综合效应不断提升。2008年，湄潭获西南地区惟一“中国名茶之乡”称号。2009年，“湄潭翠芽”荣登贵州“十大名茶”榜首。2008年，全县共收购烟叶16.235万担，实现产值1.074亿元，担均价661元，烟农户均收入达1.65万元。粮食生产能力稳步提高，粮食总产量达26.64万吨，茅贡牌优质稻基地面积15万亩，其中核心基地2万亩，“茅贡”牌优质大米连续五届获全国优质大米博览会金奖，被誉为“中国第一米”。畜牧总产值达2.99亿元。2008年成功实施了3000余亩青田田鱼“高效稻鱼共生系统”引种实验，2009年，发展推广20000亩，青田田鱼养殖有望成为我县农业的又一新兴产业。优质油菜、辣椒基地分别达到23万亩、12.5万亩。培育特色产业村21个，农民专业合作组织34个，农业产业化经营龙头企业达20家。

（二）乡村特色旅游靓点纷呈

湄潭是一个具有光荣历史、深厚文化底蕴的红色革命老区和绿色生态家园，这里气候宜人，环境幽雅。水如眉妩，鱼翻碧浪，鹭翔青天；山若珠攒，茶香扑鼻，花气馥郁。虽养在深闺，然倾城之色久而弥彰，“小江南”之称声名鹊起。中共湄潭县委、县人民政府立足县情，凸显优势，坚持大手笔谋划、大力度招商、大规模开发，加速做大特色旅游产业，探索出一条“政府出资源、企业出资金、市场化运作、规范化管理”的开发思路。浙大西迁文化、长征文化、民俗民间文化及乡村观光旅游资源得到有效挖掘。充分利用“中国

茶海”、“天下第一壶”、“中国名茶之乡”等旅游资源,依托遵义、贵阳、重庆、湖南,全力打造“中国茶海、休闲湄潭”乡村度假旅游品牌。全县已初步建成农业生态旅游示范点12个,其中“核桃坝—龙凤风情茶庄”成功申报为“全国农业旅游示范点”。乡村旅游呈现良好发展态势,2008年全年旅游接待人次已达到30.8万余人次,实现旅游综合收入2.03亿元。

三、工业化奏强富县音

“十五”时期以来,全县上下通过解放思想、转变观念,倡导和树立了“发展靠工业,财政靠工业,致富靠工业”的理念,跳出了就农业抓经济、就农村抓发展的模式,实施了品牌开发战略和工业富县战略,培育产业集群。加快了项目的培育、引进和建设,促进后续产业的大发展。为促进工业经济的发展,制定出台了许多鼓励性、扶持性的优惠政策,为工业经济的发展打下了坚实的基础。按照“改革改制盘活一块,扶优扶强做大一块,招商引资新增一块”的发展思路,率先建成了全省第一个绿色食品工业园区。到2008年底,园区规划面积扩大到5平方公里,组建了工业园区投资有限公司,园区基础设施进一步完善,承载能力进一步增强。以农副产品加工为主的入园企业已有23家,其中,投产16家,解决就业岗位1000余个,实现产值3.7亿元,税收近1000万元。龙头企业进一步发展壮大,全县已有县级以上农业产业化龙头企业20家,其中国家级龙头企业2家,国家级扶贫重点龙头企业1家,市级龙头企业7家,县级龙头企业10家,对促进县域经济发展,增加农民收入,起到了重要的推动作用。

到2008年,全县工业增加值由1999年的6577万元,增加到2008年规模以上的3.32亿元,全县规模以上工业企业发展到了26家,拥有固定资产总量达到10.2亿元。

四、城镇化描绘新画卷

历届县委、县政府一心一意谋发展,扎扎实实干实事,紧紧围绕“旧城改

造、新区开发、小城镇建设”三轮驱动的思路，按照“政府主导、科学规划、和谐建设、高效管理”的原则，大力实施城镇化战略。坚持县城与乡镇协调发展，稳步推进县城扩容，进一步优化城镇格局，不断完善城镇基础设施，提高城镇规划、建设和管理水平，增强城镇的集聚和辐射功能，促进城镇化健康发展。目前，全县城镇化率已达35.8%，比1999年增长15.3%。城镇人均居住面积达到26.85平方米，是1999年的1.38倍。县城区面积扩大到6.3平方公里，是1999年的2.6倍；城市规划区面积达到25.95平方公里，比1999年增长2.18倍。城市快速路网骨架初步形成，城市道路达到50公里，基础设施全面加强。县城污水处理厂竣工并投入使用，生活垃圾处理场正立项建设，人行护栏改造、交通标志标线设置、排污沟治理、路灯维护、饮用水源保护区勘界定桩圆满完工，形成了满足现代城市发展要求的生活垃圾无害化处理和污水集中处理系统。已建成的茶乡大桥、枫香湾大桥、花园桥把“一江两岸三大片”进行有机融合。体育馆、青少年活动中心、茶乡广场、浙大广场等一大批文体设施的建成，为弘扬先进文化提供了优质的活动场地，江滨公园、红军烈士陵园为市民提供了休闲、娱乐的好去处。城市特色得以彰显，人居环境大大改善。麒龙新城、茗城峰景、碧桂园、玉皇阁、华贵园、凰园等一大批众多功能齐备、环境幽雅的住宅小区先后兴起，经济适用房、廉租房项目建设快速推进，街心花园、公路隔离绿化带、街头绿点年年增多，旧城主街全面完成“白改黑”工程，城市环境不断优化，城区高楼林立，错落有致，街道绿树婆娑，整洁宽敞。数字化融入现代城市信息咨询业、金融保险业、电子商务、电子政务等服务领域，城市现代服务业发展水平大大提升，区域环境明显改善，城乡面貌日新月异。

五、交通畅达破瓶颈

“十五”时期以前，受区域地理地貌和经济实力的制约，我县交通建设进程缓慢，严重制约着经济和社会的发展。“地处乡村行路难，出门回家不方便，运输全靠肩和背，爬坡上坎费时间，修房费力重病急，卖猪卖粮少赚钱。”

这是“十五”时期以前我县交通状况的真实描述。为了破除这一发展桎梏，县委、县政府痛定思痛，积极谋划，殚精竭虑，直面挑战，以“敢教日月换新天”的气概，迎难而上。经过近十年的不懈努力，湄潭交通事业大为改观，成绩斐然，昔日九曲羊肠，尽成康庄大道，为全县经济发展插上了腾飞的翅膀。

从2003年开始，湄潭以实施“1.5小时湄潭”经济圈、村道畅通工程和农村公路通达通畅工程为契机，改造低等路，消灭断头路，打通联网路，兴建便民路和产业路，使农村交通条件显著改善。到2008年，湄潭公路里程由422公里增加到1418公里，公路密度由22.9公里/百平方公里增加到了79.6公里/百平方公里。年客运量由83万人次增至235万人次，增长近3倍，客运周转量由747万人公里增至2111万人公里，增长2倍；货运量由79万吨增至138万吨，增长1倍，货物周转量由1817万吨公里增至3312万吨公里，增长1倍。

目前，湄潭全县公路总里程达到1418公里，其中：农村公路达到1321.25公里。农村公路中，县道181.5公里，乡道144.15公里，村道996.1公里。全县108个行政村有107个实现通达，通达率99%，促进了商贸流通的加快发展。“十五”时期以来，中共湄潭县委、县人民政府坚持“商贸活县，旅游兴县”战略，以流通服务领域为切入点，努力把湄潭打造成“连接遵义、辐射周边、服务湄潭”的区域性商贸中心。2008年，全县社会消费品零售总额达7.18亿元，比上年增长34.6%。其中：批发零售贸易业达4.75亿元，比上年增长30.3%；餐饮业达2.71亿元，比上年增长45.5%。

六、社会发展促和谐

（一）社会主义新农村建设

按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，遵循“因地制宜、分类指导、典型示范、分类推进”的思路，以促进农村综合发展、增加农民收入为核心，以创建“四在农家”和以“示范带”建设三级联创为载体，以产业化建设为支撑，以村庄整治为重点，以黔北民居新村建设为标

志，不断丰富创建活动的内涵。完善创建扶持机制，不断加大财政投入和社会帮扶力度，“四在农家”覆盖面逐步扩大。进一步加强农村交通、水利、能源、信息等基础设施建设。制定和实施乡村建设规划，村镇建设逐步达到布局合理、设施配套、环境整洁。大力发展农村公共事业，抓好基层组织建设，积极开展农村群众文化活动，提高农村文明程度。强力推进新阶段扶贫开发，以改善贫困地区，尤其是少数民族地区生产生活条件为重点，以提高贫困地区人口素质为根本，突出抓好贫困地区生态建设、基础设施和公共服务设施建设。深入开展集团帮扶、整村推进和易地扶贫搬迁，确保农村贫困人口稳定脱贫奔小康。

通过近几年的不懈努力，我县已规划建设新农村示范点 73 个，遍布 15 个乡（镇），新（改）建“黔北民居”9600 多户，县域内主要交通干线、主要产业区域都规划落实了示范点、示范户并向四周辐射。目前，兴隆镇田家沟、黄家坝镇桃花江、麦子寨、湄江镇核桃坝、梨树湾、鱼泉镇偏岩塘、茅坪镇塘钵、抄乐乡花坪、洗马乡楼房寨、马山镇苏家堡、复兴镇两路口等示范点已初具规模，得到了省、市领导的高度重视和充分肯定。2007 年 10 月 10 日，反映湄潭新农村建设的新闻《村容整治催生文明乡风》在中央电视台《新闻联播》中播出，美丽的湖光山色和整洁的村容村貌展现在全国观众面前，反映了湄潭农村历史性的变迁。2008 年 9 月 23 日和 29 日，由国家住房和城乡建设部组织的全国村庄整治技术规范骨干培训班，分两期现场参观考察我县“黔北民居”新村建设及村庄整治工作。全国各省、自治区、直辖市以及新疆建设兵团的有关领导和专家近 500 人参加，对我县的新村建设工作给予了一致好评。新农村建设取得了喜人成绩，农村面貌焕然一新，黔北民居新村示范点已逐渐成为具有地域特色的全国新农村建设典范。

（二）教育事业

“十五”时期以来，全县各级各类教育得到全面发展，基础教育、职业教育、社会教育进一步巩固，师资水平和教育条件明显提高，办学规模不断扩大。湄潭现有各级各类学校 213 所，其中，公立学校 171 所，民办学校 42 所。在校学生 93377 人，在职教职工 4452 人。全县公办学校占地 1452726 平方

米，校舍面积407834平方米。办学条件不断改善。基本消除中小学危房，建成了现代远程教育网络学校21所、多媒体局域网教室28间，全县学校信息技术教育开课率达到25.8%。中小学仪器配备率达到了82%和85%。中小学人均图书分别达到18.8册和10册。“两基”水平进一步巩固提升，2008年顺利通过国家的“两基”复查验收。高中办学规模逐年扩大，在校生人数2009年达10692人，高中阶段入学率大大提高。全县人均受教育达到8.98年。学校人均占地面积不断增加，中小学辅助用房基本达到要求。为实现城乡义务教育进一步均衡发展，全县部分学校开展“手拉手”结对帮扶，学校领导干部相互顶岗任职活动、“送教下乡”活动、家教公益报告团进校园活动、城镇学生与农村留守儿童“手拉手”活动等。通过这一系列活动，城乡教育水平差距逐步缩小，全县义务教育均衡发展取得了新的进展。

（三）文化事业

“十五”时期以来，湄潭县的文化事业有序发展，文化基础设施逐步改善，文化建设内涵不断丰富，对外宣传活动、群众性精神文明创建活动、公民道德建设、青少年思想道德建设全面推进，群众文明素质明显提高。近些年，湄潭县充分利用我县特色文化资源，加大非物质文化遗产保护力度，不断挖掘浙大西迁文化、茶文化、酒文化的深厚内涵，逐步树立起特色文化品牌。编制了《浙大西迁办学旧址保护规划》，建成了15个乡镇“文化信息资源共享工程”服务站。群众性文艺活动丰富多彩，文学艺术百花齐放、繁荣发展。先后获得省级“文化先进县”、“全国文物保护工作先进县”的荣誉称号，第三次全国文物普查工作取得阶段性成果。

（四）卫生事业

“十五”时期以来，湄潭卫生事业快速发展，“住院难、医疗条件差、医疗技术落后”的时代已永远成为历史。医疗卫生机构为了适应卫生改革与发展的需要，千方百计完善卫生服务体系，进行了多次调整组合，机构布局日趋合理。到2008年，全县计有乡镇级卫生院15所，有村卫生站344个。2005年，湄潭县成立第一所私人医院，到2008年，私人医院发展到8所，另有个体诊所16所。2005年，湄潭县开展社区卫生服务机构建设，至2008年

底,全县共建社区卫生服务中心2个。各种形式的医疗卫生机构为全县48万人民提供医疗卫生服务。新型农村合作医疗、城镇居民医疗保险在我县正式运行,各项基本制度已经建立,运行稳定,效果明显。2009年参合人数达387137余人,参合率达92.07%,有效缓解了老百姓看病难、看病贵的问题,消除了人民群众生产消费的后顾之忧。

七、主要做法和经验

(一)农业产业化建设方面

一是抓龙头、带产业。重点扶持几家独具特色的龙头企业,依托农产品资源优势,把发展壮大龙头企业作为推进农业产业化经营的重点。二是抓大户、上规模。对养殖、种植大户进行财政直接补贴。三是抓板块、建基地。加大对茶叶、粮食、养殖、蔬菜、烤烟5大板块基地建设力度,使其成规模、上档次、增效益。四是抓市场、扶主体。积极扶持发展农民专业合作组织,提高农民组织化程度,增强农户抵御自然风险和市场风险能力。五是抓研发、出新品。以品类创新和技术创新推动,逐渐形成绿茶和优质大米两大主导产业链。

(二)推进城镇建设方面

紧抓机遇,抢占先机,突出重点,转变作风,积极编制储备、跟踪对接和组织实施各级项目,最大力度争取上级资金,扎扎实实匹配县级资金,确保城镇化建设有序快速进展。坚持"政府主导、科学规划、和谐建设、高效管理"的原则,坚持"旧城改造、新区开发、小城镇建设"三轮驱动的思路,坚持县城与乡镇协调发展,稳步推进县城扩容,不断完善乡镇基础设施建设。积极实施统筹城乡发展新方略,重视生态保护,美化城乡环境,提升城市品位,毫不动摇地打造"山水田园城市",真正亮出"中国名茶之乡"品牌。

(三)工业化建设方面

绝不将眼光局限于农业发展,全力扶持加快工业化进程,按照"改革改制盘活一块,扶优扶强做大一块,招商引资新增一块"的发展思路,立足县

情，凸显特色，率先建成了全省第一个绿色食品工业园区。出台优惠政策，大力招商引资，优化政府服务职能，打造企业发展优质环境。创建工农互补互惠体系，加强企业与农户的凝聚力，建立"风险共担、利益共享"机制，走全面协调可持续发展道路。

（四）新农村建设方面

按照"党政引导、村组自治、部门服务、资源整合"的运行机制，实施一系列的配套政策。一是加大财政投入。凡规划的"四在农家"创建点的农户，在配套建设沼气池的基础上，每户补助5000元。二是实施项目整合。县发改局、财政局、农业局等部门在项目和资金安排上向新农村示范点倾斜。三是实行党政机关、企事业单位、人民团体定点挂帮责任制。按照"财政投一点、帮扶单位助一点、受益群众出一点、社会各界捐一点、政策优惠省一点"的资金筹措机制，坚持资金筹措渠道不变、用途不变、捆绑使用、形成合力。

八、几点思考

改革开放后，湄潭成为农村改革的先行地，得到中央、省、市一贯的重视和支持，取得了显著成效。1987年被列入全国10个农村改革试验区之一，1994年至2000年，又承接了"农村税费制度改革"的试验课题。"十五"以来，湄潭又被定为省财政直管县和"全国农村土地改革实验区"试点县，要想充分完成试验点任务，探索出农业产业快速健康发展的科学体制机制，中央、省、市的政策、财政支持依然必不可少。为加快推进县域经济的发展，结合我县实际，有必要从以下几个方面创造条件、深化改革，优化发展环境。

（一）全面推进农村土地制度改革

创新农村土地管理体制机制，探索盘活农村土地的有效途径，突破农村土地利用和治理的瓶颈。一是科学界定现代农业用地性质。在保持耕地面积总量和粮食总产量不变的前提下，凡是与现代农业产业发展相关联的产业用地，如农产品精深加工用地、农产品市场交易用地、农产品运输仓储用地、休闲观光农业用地等，都应视为农业用地，予以支持。二是放宽农村新

社区建设用地。在新农村和农村新社区建设中，涉及社区公共基础设施，如社区组织办公用地、社区道路建设用地、社区文化体育教育医疗设施用地、社区公共环境处理设施用地等，应在科学规划、注重节约的原则下，予以支持。三是探索城乡建设用地政策。在保证用地总量和结构不变的前提下，允许通过市场交易和置换的方式，调剂城乡建设用地。要在村镇科学规划基础上，允许和鼓励农民在退出宅基地的同时，在中心村、镇和县城置换住房。

（二）全面深化农村金融体制改革

长期以来，"三农"发展融资难的问题一直是制约大多数以农为主的地方经济发展的主要原因。因此，有必要增强县域自身发展的融资能力，对现行各项金融体制进行改革。一是在将农村信合银行转换为农村商业银行，以满足整个农村经济社会发展的需要；二是要鼓励组建新农村建设投资公司；三是要进一步改革和完善国有银行的放贷机制。鼓励各家金融机构结合当地产业发展实际，着力研究解决以农村资源为资本开展融资业务。同时，在实行信用评定的基础上，建立农村土地使用权、林权、房屋产权等农村资源市场流通体系和贷款担保体系。对发展前景好的产业，实行质押和抵押物放贷，并增加金融机构信贷的审批限额。

（三）全面加大对试验区的资金投入

一是加大财政对农业基础设施建设的投资力度，在农业基础设施和产业化建设项目资金的安排上予以倾斜，并允许县级政府对项目资金实行捆绑整合、统筹使用；二是加大财政对城乡公共服务均等化建设的投资力度，加快发展农村教育、医疗、文化等各项社会事业，建立城乡一体的公共医疗卫生、社会养老、就业服务等社会保障制度；切实加大对教育事业的投入，改善办学条件，实现城乡教育一体化，支持配合试验区尽快实现"普十二"工作的目标；切实加强饮水、交通、能源等基础设施和环境建设，在项目上优先考虑，政策上适度倾斜，促进县域城乡基本公共服务的均等化。

（四）全面建立新型考核与评价体系

县政府已结合机构改革和省直管县试点工作，积极探索新形势下服务

型地方基层组织建设的新路子。基于此,上级政府要加快探索和建立新的地方综合考核与评价体系,引导各地转变发展观念,推动经济社会逐步进入全面协调可持续的发展轨道。新型的综合考核与评价体系必须打破以GDP和财政收入为核心目标的价值取向,要对经济增长、社会发展、科技进步、资源环境可持续发展、人民生活改善、群众满意度、基层组织建设等方面进行全方位考察。特别是要建立环境资源评价体系和补偿机制,突出改善民生、资源节约和环境保护,以期充分体现科学发展观的基本内涵,切实把工作中心引导到转变经济发展方式和改善民生上来,引导到可持续发展、和谐发展的轨道上来。

依托酱香酒业特色　发展壮大市域经济

仁怀市人民政府

发展壮大市域经济，是推进工业化、城镇化的必然选择，是统筹城乡经济社会发展、解决“三农”问题的必由之路，也是应对国际金融危机和经济全球化、知识经济化和产业结构调整的迫切要求。“十五”以来，仁怀以赶超进位、进军全国百强县市为发展目标，强力推进市域经济发展提速增效，实现市域经济从“又快又好”向“又好又快”转变。

一、市域经济发展模式

“十五”期间，仁怀在发展中践行了“培植特色产业、发展特色经济、建设特色城市”的“三特”思路，在这一行之有效、符合仁怀实际的发展模式的指引下，仁怀经济快速发展，社会全面进步，为助推经济发展实现历史性跨越奠定了坚实的基础，积累了丰富的经验。在“十一五”的开局年，又提出了“生态立市、品牌强市、旅游兴市”的“三市”发展战略，并把品牌强市作为“三市”战略的核心，着力发挥“国酒茅台”与“中国酒都”两张王牌的品牌效应，把打造“百亿茅台”作为打造“百亿仁怀”的强大依托和强力支撑，把培育壮大“四色经济”（白色酒业、绿色生态、红色旅游、黑色煤炭）作为发展壮大市域经济的有效载体，做大做强市域经济。目前，仁怀市酒业特色彰显、城市品味独特、生态环境良好的城市经济发展步伐进一步加快。

二、市域经济发展变化的主要特点和成就

2001～2008年，仁怀市经济社会发展发生了八个方面的大变化。

（一）成功打造“百亿仁怀”

地区生产总值从25.7亿元提高到115.74亿元，增长3.5倍，年均增速15%，提前两年实现“百亿仁怀”目标。财政总收入从5.1亿元提高到25.1亿元，增长3.9倍，年均增长25%；地方一般预算收入从1.5亿元提高到6.9亿元，增长3.6倍，年均增长21%。累计完成固定资产投资120亿元，年均增长30%。消费市场繁荣，社会消费品零售总额从2.1亿元提高到20.4亿，增长8.7倍，年均增长17.4%，购销两旺。

（二）成功打造“百亿茅台”

服务茅台、厂市同兴、共谋发展，倾力支持国酒茅台做大做强。国酒茅台在产品市场竞争中克难攻坚，销售产值冲上百亿元大关，其他各项主要经济指标翻了数番，利税总额、利税率、利润率、人均创利税、主导产品年销售额、资产市值高居全国行业榜首，中国国酒和白酒行业排头兵的地位得以巩固，提前两年实现“百亿集团”目标，对市域经济的贡献率超过70%。

（三）成功命名“中国酒都”

仁怀酒类注册商标有1100多个，其中国家驰名商标2个，贵州省著名商标52个，贵州省名牌产品6个。茅台集团、金士酒业、糊涂酒业、云峰酒业、钓鱼台国宾酒业、酒中酒集团等白酒企业进入遵义市“一大十星”企业行列。以酒业为主提升城市竞争力，做强、做富城市，已经成为仁怀经济持续、快速、健康发展的要义。在城市品牌竞争的特殊时期，2004年，仁怀凭借自己的实力争得一张亮丽的名片，成功命名为“中国酒都”。

（四）考核排位年年提升

仁怀经济发展速度不断加快，经济总量不断壮大，运行质量不断提高，西部百强县市考核年年进位，位次从65位提升到36位，8年提升29个位次。大力实施“生态立市、品牌强市、旅游兴市”战略，不断加快全面小康社会建设进程，积极探索了一条经济社会可持续发展的路子，主体指标保持两位数增长，全面小康社会发展指标情况良好，居民幸福指数不断提高，2008年成功入选“中国全面小康成长型百佳县市”（全省唯一）。在全省十强县市

考核中，位次从末位跃居第一位。市域经济总体态势呈现整体推进、快速发展、平稳上升、排位前移、潜力巨大、前景乐观的良好态势。先后荣获全国文化先进市、全国质量兴市先进市、全国残疾人工作先进市、全国民族工作先进市，贵州省双拥模范市、贵州省治安模范市、贵州省科技工作先进市、贵州省文明卫生城市等荣誉称号。

（五）经济结构优化升级

仁怀产业结构调整取得突破性的重大进展，三次产业排序从“二、一、三”转变为“二、三、一”。其中以酒业为主的第二产业发展壮大，以红色旅游为主的第三产业进一步巩固。非公有制经济发展加快，成为全市经济发展的又一重要支撑。

（六）改革开放不断深化

区域合作不断扩大，对外交流与合作进一步加强，与俄罗斯金吉谢普区实现互访，与延安市宝塔区缔结为友好区市。在全国春交会、秋交会、酒博会上与国内外企业达成众多大项目合作。招商引资年均增幅超过20%。煤炭、建材、房地产等行业竞争力加强，强力带动市域经济快速发展。文化旅游业发展迅速，旅游总收入从2.8亿元提高到7.3亿元。在旅游业的带动下，第三产业加快发展，增加值从3.5亿元提高到19.8亿元。文化旅游产品日益丰富，品种渐呈多样化。红色旅游、乡村旅游、休闲旅游特色明显，产业开发和基地建设同步进行。

（七）民生事业成就显著

城乡人民收入同步快速增长，城镇居民人均可支配收入从5699元增加到11400元，年均增长10%；农民人均纯收入从1840元增加到3688元，年均增长9%。全市城乡人民收入总量和增长速度全省领先。就业水平大幅提高，新增城镇就业岗位年均增长30%，城镇登记失业率减控到2.4%。市、乡、村三级远程教育科技培训网络不断完善，职业技能培训、自主创业培训、阳光工程、雨露计划、农村劳动力转移培训、绿色证书培训及青年农民培训扎实推进，农民整体素质得到较大提升，农村劳动力转移加快。劳动保障体系和服务网络建设加快，覆盖率达到100%。

(八)生态建设加快推进

国酒生态环境进一步优化。加大污染物减排工作力度,实施污染物治理工程,重点通过抓污染治理和提高城市污水处理厂污水处理率来削减化学需氧量的排放量;通过抓企业的 SO2 和烟尘治理达标工程以及城市燃煤锅炉、餐饮业烟尘和油烟为主的"洁净工程"来削减 SO2 排放量。河流水质达标率、空气环境质量优良率有新的提高,化学需氧量、二氧化硫排放量大幅削减,城区生活污水集中处理率提高到 85%,生活垃圾处理率提高到 95%。实施退耕还林还竹工程、天然林保护工程、石漠化治理工程,森林覆盖率从 22.8% 提高到 40.8%,城市化率从 26% 提高到 38.3%。

三、发展壮大市域经济的主要做法

(一)发展"四色经济",壮大经济总量

1. 白色酒业。做强国酒、保护国酒,围绕茅台酒原料基地、知识产权和科技创新体系建设,强力推进茅台酒厂年 2000 吨扩能技改,推进循环经济二合 301 车间建设,推进茅台镇区环境整治。通过中国酒都文化节等节庆活动加大外宣力度。聚集合力,加强打假。白酒产量从 5 万吨提高到 10 万吨。大力促进地方酒业加快发展,组织企业参加春交会、酒博会,拓宽销售渠道。加强银企合作,为地方酒业发展拓宽融资平台,申报民生和汇通小额贷款公司成功,积极筹建担保公司。加强地方酒业调度和地方酒业园区建设;推行市四大班子挂帮规模以上企业双向责任机制。建设"国家酒类暨饮料食品检测中心仁怀分中心",为白酒产品质量安全提供强有力的保障。大力推进地方酒业扩能技改,技改投资年均增长 18%,科技对工业的贡献率大幅提高。

2. 绿色生态。切实加强国酒基地生态保护,加强同赤水河上游云南省镇雄县,贵州省大方、毕节、金沙等县(市)的协调,做好环境保护的延伸。依法关停搬迁各类节能减排不达标企业,全面取缔五马河流域造纸作坊和造纸企业。集体林权制度主体改革明确产权 6.9 万宗,面积 94.6 万亩。启动红色旅游通道、中茅城区饮用水源涵养区、奶子山森林公园、城郊森林公园

和10万亩速生林建设。治理石漠化面积8.32平方公里,治理水土保持总面积322.66平方公里,实施退耕还林还竹23.93万亩,天然林保护工程管护面积86.16万亩。中茅生态走廊、河东森林公园、茅台西山、茅台高速、茅习公路沿线生态建设步伐加快;建成红高粱生态示范园、红花种植基地、刺梨基地等绿色生态农业经济园区,生态经济占地区生产总值的比重提高到10%。

3. 红色旅游。着力发展红色旅游经济,培育城市经济新兴产业。先后分阶段编制并实施了4个旅游规划,完成了7个旅游景观设计。深度挖掘国酒文化、长征文化、古盐运文化、赤水河文化和民族民间文化,促进文化资源向旅游产品转化,通过大型节庆活动强化宣传推介。积极参与四川、重庆、赤水河流域旅游城市的区域联合,为深度挖掘和推介中国酒都旅游创造了良好的外部环境。加大财政投入,市政府每年安排旅游业发展专项资金改善要素条件,建成国酒文化城、四渡赤水纪念园、国酒门度假山庄、霞飞温泉旅游度假区等景区景点。特别是乡村旅游的兴起和发展,在繁荣农村经济、增加农民收入方面发挥作用日益明显。

4. 黑色煤炭。在保护中开采,在开采中保护,全面关停非法小煤窑,全面推进12对生产矿井质量标准化建设,率先完成14对煤矿整合,实现瓦斯发电上网运行。采取废水农灌、煤矸石制砖等方式,进一步提高煤矿"三废"再利用率。建成煤炭产能监控网络、人员定位系统,并与瓦斯监控平台联网运行。完成煤矿"双回路"电源建设。坚持走循环经济之路发展煤炭工业,瓦斯综合利用取得突破性进展。

(二)发展农村经济,统筹城乡发展

现代农业发展加快,农业产业结构不断优化,有机高粱、商品蔬菜、红花等特色产业加快发展。有机高粱种植面积发展到25万亩,产值大幅提高。烤烟、商品蔬菜、黄花、刺梨、脱毒红薯种植面积和产量大幅增长。农民养殖积极性高涨,养殖产业发展速猛,小区建设快速推进,畜牧业总产值占农业总产值的比重从32%提高到45%,产业化集团式发展步伐加快。以"四在农家"为重点的新农村建设全市覆盖面累计达86%。农村基础设施建设力度加大,财政性重大项目投向农村比重逐年提高,全市金融机构贷款总额用于

农村的比重年均达20%。坛厂示范园配套水利工程、高粱示范园机耕道工程、人畜饮水工程、仓储油料基地、长江鱼类茅台保护站工程、移民工程、沼气池工程等大项目强力推进,8年净减农村贫困人口和低收入人口2万人。

(三)实施项目招商,夯实发展基础

深入实施项目带动战略,把项目建设作为推动市域经济发展的重要载体来抓,采取定期调度、责任分解、按时办结等措施,认真谋划、积极跑办、强力推进重点项目建设。8年实施重点项目200多个,引进项目180多个,实现招商引资40多亿元。通过项目的实施,固定资产投入加大,累计完成120多亿元。重点项目的持续推进,使我市工业经济发展速度大幅加快,城乡基础设施建设逐步完善,社会事业全面发展。

(四)加快城市路网建设,拓展发展空间

完成城市总规修编,城乡规划体系基本完善,酒都新区初具规模,旧城改造有序推进,茅台镇风貌建设和镇区环境整治进展顺利,城市路网科学规范。道路交通建设加快推进,多方面争取政策、多渠道筹措资金,建成茅台高速公路、盐津河二桥、两河口大桥、东门河大桥、环城东路。实现乡乡通油路,村村通公路目标。基本形成"两纵、四横、三环、一高速、一联线"公路骨架网。

(五)推进民生事业发展,促进社会和谐

加大投入,完成教育"两基"迎"国检"工作任务,落实"两免一补",高中教育、职成教育、学前教育、特殊教育同步发展,高中阶段毛入学率达50%,高中升学率达60%。"数字仁怀"建设步伐加快,广播电视人口综合覆盖率达98%。加强引导,城镇居民参保率、新农合参合率达分别80%、93.8%。突发公共卫生事件与重大传染病预测预警机制进一步完善。努力创新,人口和计划生育"三基本"模式获国家计生委肯定。

四、制约市域经济发展的主要因素

(一)市域经济发展水平偏低

仁怀地处内陆山区,市域经济发展严重滞后,经济规模较小,与全国百

强县市排名第50位的县市相比,2008年,生产总值相差137亿元,地方财政收入相差8.9亿元。仁怀在近年内进军全国百强县市任重道远。

(二)中心城市规模小,带动力不够

仁怀市中心城区城市空间规模、人口规模及经济实力与全国百强县市奉化等城市相比,差距甚远。中心城市辐射带动力难以充分发挥,进而成为影响推进中心城市与区域经济发展形成良性互动,进一步提升区域经济整体竞争力的矛盾突出。

(三)城乡二元结构明显

农业人口众多,农业经济总量小,产业链短,附加值不高,农业产业化龙头企业数量少且示范带动作用不强,产业化集群式发展缓慢。农民人均收入绝对水平仍然偏低,农民收入远远滞后于财政增长速度。城乡差别大,城乡二元结构明显。社会公共资源总量不足,存在着严重的配置不均衡。社会保障水平仍需大力提高。

(四)生态保护压力大

虽然"生态立市"已作为一个新的理念进入公众的视野,逐渐发展成为一种城市发展战略。但国酒基地赤水河上游生态保护涉及云南省和贵州省毕节地区,加强上游生态保护从仁怀本级政府这一层面协调难度大,资金压力也大。

(五)自身难以解决的问题多

在现行财政体制中,权利省、市上收过多,不利于鼓励和调动地方积极性。用地矛盾突出,供地指标不足,用地缺口较大,制约了工业化和城镇化进程。相关金融政策的调整,造成贷款难、贷款受限。

五、进一步推进市域经济发展的建议

(一)放宽发展政策环境

加快推进省管县体制的改革试点,释放县域经济发展活力。出台支持经济强县市发展壮大市域经济政策措施,大力支持市域经济发展。切实减

少不必要的审批和收费项目，适当下放审批权限，消除梗阻，确保政令畅通，为市域经济发展营造良好的政策环境。

（二）加强国酒基地生态保护

从省的层面加强同赤水河上下游云南等省协调和沟通，推进赤水河流域综合治理立法。加大对国酒基地生态保护和建设的支持力度，组织专业人员深入源头，加强宣传、灌输环境保护意识，提高全民生态意识。建立健全生态补偿奖励机制，确保国酒基地生态安全。

（三）省里给予更多支持

从省的层面缓解仁怀市域经济发展面临的资金、土地瓶颈制约，加快推进茅台环境整治、国酒新城建设、白酒工业园区建设，强力推进仁怀市域经济又好又快发展。

平坝县经济发展的成效与启示

平坝县人民政府

平坝县区位优越，素有“黔中大通道”的美誉。矿产、水力资源丰富，是黔中重要的能源和原材料基地；文化底蕴丰厚，是闻名中外的“中国屯堡文化之乡”、“中国清真美食之乡”；山川秀丽、气候宜人，是黔中重要的黄金旅游区；工业化条件优越，是贵州省重要的装备制造业基地。平坝以“地势平旷”而得名，是贵州高原上的鱼米之乡。

一、经济社会发展的主要成效

“十五”时期以来，平坝围绕“环境立县、农业稳县、工业强县、旅游活县、科教兴县、文化名县”战略，充分发扬“行胜于言、追求卓越”的新时期平坝精神，坚持抢抓机遇，开拓创新，把加快发展作为富民兴县的第一要务，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，不断推进改革开放，推动了经济社会又好又快发展。

（一）综合经济实力大幅提升

全县生产总值由2005年的19.77亿元增加到2008年的32.3亿元，年均增长18%，比“十五”期间高8个百分点。其中第一产业增加值由3.23亿元增加到4.39亿元，年均增长7%，增速与“十五”期间基本持平；第二产业增加值由11.67亿元增加到20.16亿元，年均增长11.35%，增速比“十五”期间高1.35个百分点；第三产业增加值由2005年的4.87亿元增加到2008年的7.74亿元，年均增长12.75%，增速比“十五”期间低2.5个百分点。人均生产总值由3285元增加到9388元，年均增长30%，增速比“十五”期间高

19个百分点;财政总收入由1.73亿元增加到3.72亿元,年均增长29%,增速比“十五”期间高9个百分点。其中,地方财政收入由0.86亿元增加到1.96亿元,年均增长37%,增速比“十五”期间高20个百分点。2006年至2008年三年累计县属全社会固定资产投资完成15.76亿元,是十五期间的1.98倍。全县综合经济实力增强,成功跻身全省经济强县行列。

(二)工业经济不断发展壮大

县属规模以上企业发展速度加快,规模以上工业支撑作用明显。县属规模以上工业企业从2005年的21户增加到2008年的33户,年均增长11.4%;工业总产值从4.04亿元增加到14.33亿元;2008年工业实现工业增加值11487万元;实现利税从9740万元增加到的1.68亿元,年均增长18.2%;实现工业销售收入从4.33亿元增加到15.43亿元,年均增长64.1%。

(三)企业技术改造扎实推进

积极支持企业进行技术改造。平水机械厂采棉机生产技术攻关取得全面成功,填补中国空白,成了全世界3家采棉机制造商之一。黎阳公司系统的多项技术创新成果在行业内处于顶端领先位置,行业竞争能力明显增强。煤炭行业双回路技改全面实施并完成。2008年全县规模以上企业完成技改投入8035万元,占年计划的100.32%。宏大铝化工赤泥综合利用项目技术攻关已取得实质性进展,黎阳宏远公司玻璃钢沼气池项目投入生产。成长型企业中,我县贵州龙1000吨大曲酱香型白酒、2000吨酱香曲药基地建设,屯堡古酒技改扩能等项目的建设完工,为县域新型工业化注入了活力。东方民族蜡染厂重彩真丝蜡染的技术创新,实现了传统元素与现代科技文化元素的有效结合,重彩真丝蜡染在行业内独树一帜,具有良好的发展前景。加快推进煤矿质量标准化建设,煤矿关闭整合及技改扩能工作扎实推进。

(四)非公有制经济加快发展

到2008年底,全县登记注册非公有制企业1667户,个体工商户3900户,纳入全县规模以上管理(年销售收入500万元以上)的非公有制工业企业33家,非公有制工业企业完成工业总产值11.88亿元,完成工业增加值

3.89亿元,完成税金14772万元。宏大铝业、电力公司、生博科技3户企业工业总产值均突破亿元大关。加大对军工企业开发民品的扶持和协调力度,建立了县级领导联系军工企业制度,充分利用军工企业的高科技优势,促进军工企业和地方经济协调发展,推动传统产业发展和结构优化升级。

(五)农业农村经济稳步推进

调整农业结构,使全县第一、二、三产业结构由2005年的16.3:59:24.7调整为2008年的14:62:24,经济增长的质量和效益进一步提高。在农村,加快科技进步,增加农业投入,加强农村基础设施建设,促进农业产业化经营,大力发展现代农业和特色产业,不断提高了农业经营效益。粮食总产量、肉类总产量、牧渔业总产值等逐年增长。2008年农民人均纯收入达到2930元,比2005年增加954元,年均增长14%。城镇人口就业、农村劳动力转移以及扶贫工作稳步推进,2006年至2008年的3年间全县新增城镇就业5722人、劳务输出1.58万人、转移农村富余劳动力9.2万人次,城镇登记失业率控制在4%以内。解决了2.2万贫困人口的温饱问题。生态建设迈出重大步伐,退耕还林、荒山造林和封山育林等生态建设和环境保护得到加强,2008年森林覆盖率达36.95%。着力抓好社会主义新农村建设,羊昌乡黄土桥村和天龙镇天龙村新农村建设得到了中央和省、市领导的充分肯定,新农村建设全面开展。

(六)旅游业发展质量明显提升

以贯彻落实中共贵州省委、省人民政府《关于支持安顺市加快旅游业发展的意见》为契机,认真组织实施《平坝县旅游发展规划》。成功举办了"2007中国·安顺(平坝)屯堡文化旅游节"和首届"中国安顺·平坝清真饮食文化节",打造了"中国屯堡文化之乡"、"中国清真美食之乡"、"中国民间文化艺术之乡"3张名片,进一步提升了平坝的知名度和美誉度。加快斯拉河、邢江河等景区景点和以珍珠泉为代表的"百泉文化"的开发和挖掘,提炼乡村文化、民族文化,结合原生态自然资源、民族风情资源、特色餐饮资源、现代农业资源,特色化乡村旅游业进一步发展。以旅游业为龙头的第三产业迅速发展,从2005年至2008年共接待游客108万人次,实现旅游总收入

5.7 亿元。

(七)城乡基础设施建设明显改善

紧紧抓住融入贵阳城市经济圈机遇,牢固树立统筹城乡协调发展的理念,坚持规划为纲、建设为重、管理为要,加快推进城乡一体化进程。专门请北京清华城市规划设计研究院修编了《平坝县城市总体规划》。在总规框架下,还编制了《东门河治理规划》等 18 个专项规划。投资 3964.36 万元建成县城污水处理厂,投资 2412 万元建成县城垃圾填埋场。投入资金 8684 万元对县城 13.46 公里道路进行改造,中山大道、天台山大道、塔山路、关厢路改造工程如期竣工,黎阳大道 A、B 线建成通车。投入 65 万元对县城自强路、黄家街等 10 多条城市街巷 4.6 公里路面进行整修。县城主干道实施了绿化、亮化、净化、美化工程。城镇化水平稳步提高,全县形成了以城关镇为中心,以夏云、高峰、马场、天龙、白云等重点城镇为支撑,带动一般乡镇发展的城镇体系,2008 年城镇化率达到 31%。加强乡镇客运站建设,大力实施通村公路建设工程。全县公路总长 900 公里,实现了乡乡通油路,80% 的行政村通公路,形成了以县城为中心,连接全县 10 个乡镇的交通网络体系。电力实现了村村通,城镇自来水供应达 100%。从 2009 年起,预计投入 14.5 亿元,用 3 年左右时间完成县城"十大工程"、面上"九大项目"和乡镇"八个一工程"的建设。基础设施建设日益完善,城乡文明程度不断提高,被省委、省政府授予"创建文明县城工作先进县"称号。

(八)招商引资步伐不断加快

成立了县招商局,实施一站式办公,积极为投资商提供方便快捷的服务。修订完善了《平坝县招商引资优惠政策(试行)》和《平坝县招商引资奖励办法(试行)》,编制了《平坝县 2007 年招商引资项目手册(试行)》。建立了由县、乡两级政府及有关职能部门组成的工业园区建设协调领导小组和跨部门的办事机构,加大了对夏云工业园区供水、供电、道路、通讯等基础设施建设的投入,改善了发展的软硬环境,为招商引资搭建平台。以重庆投洽会、香港经贸会、哈洽会、泛珠经贸洽谈会等为契机,广泛开展招商引资宣传活动。黄果树瀑布节经贸洽谈会取得良好效果。

(九)社会事业全面推进

坚持把解决民生问题作为最大的政治,把改善民生、富裕百姓作为最大的政绩,坚持以人为本,加快以改善民生为重点的社会建设,努力促进科学发展与社会和谐的内在统一,让广大群众共享改革发展的成果。全县新增财力支出重点向困难群体倾斜、向农村倾斜、向基层倾斜、向社会事业倾斜。加强教育“两基”迎“国检”工作,投入2234万元改善办学条件和办学设施,小学适龄儿童入学率、初中阶段入学率大大提高,高中教育、职业教育健康发展。城乡公共卫生体系日益健全,公共卫生应急能力明显提高,新型合作医疗参合率达98.4%。低生育水平进一步巩固,荣获了全国计划生育优质服务先进单位称号。城镇失业保险职工参保率达80%以上,城镇登记失业率为3.97%。建成廉租房84套、经济适用住房200套,在建廉租住房114套、经济适用住房263套。建有10个乡镇文化服务中心,180个村级文化室,74个农家书屋。全县实现了手机信号乡镇全覆盖,广播电视覆盖率达89.4%。“平安平坝”创建活动深入开展,荣获“全国平安建设先进县”称号。自1991年以来,我县连续18年共5次荣获全国社会治安综合治理(平安建设)先进县荣誉。

平坝县经济社会发展中也还存在不少问题和困难。一是经济总量小,结构性矛盾突出。二是农业基础薄弱,农民增收渠道不宽,农田水利、农业技术、农业机械化、乡村道路等基础设施投入不足,重修建、轻管理等现象依然存在。三是城镇建设总体滞后,城镇化水平不高,城镇规模小,辐射作用不明显,城镇建设和管理滞后。四是改善民生的任务仍十分艰巨。

二、加快县域经济发展的启示

思路决定出路。“十五”以来,平坝县不断理清发展思路,找准发展路子,形成发展共识,埋头苦干,奋力拼搏,加快县域经济发展。

(一)在发展战略上,进一步丰富和拓展了“生态立县”的内涵和外延,确定了“环境立县、农业稳县、工业强县、旅游活县、科教兴县、文化名县”六大战略。

（二）在发展目标上，提出要把平坝建设成为"中国西部的精品旅游区、贵州重要的装备制造业基地、贵州重要的优质农产品基地、贵州重要的现代物流基地"，在安顺市区县中，"率先在全市建成经济强县、率先在全市实现全面建设小康社会、率先在全市实现跨越式发展"。

（三）在发展观念上，提出要"思想再解放一点，胆子再大一点，办法再多一点，步子再快一点，不争论，不折腾，不受干扰，奋发有为，牢牢把握发展的主动权"。

（四）在发展要求上，提出要"抢抓机遇、提速发展、实干兴平、强县升位"，提出"三个三分之一"工作制和集中财力办大事，加强管理增效益。针对新形势新任务要求，提出大力构建"实力平坝、绿色平坝、和谐平坝"，努力夺取全面建设小康社会的新胜利。

三、未来发展展望

下步工作中，平坝县将深入贯彻落实科学发展观，狠抓项目建设，增强经济发展后劲。找准切入点，加快融入贵阳城市经济圈步伐。进一步优化发展环境，打造招商引资平台。全面推进农村改革发展，建设社会主义新农村。挖掘特色文化资源，做大做强旅游业。高度重视和解决民生问题，切实维护社会稳定。坚持不懈推进经济发展和结构调整，坚定不移深化改革和扩大开放，持之以恒改善民生和加强社会建设，继续实施"环境立县、农业稳县、工业强县、旅游活县、科教兴县、文化名县"战略，把平坝建设成为贵阳周边地区最具竞争力的现代卫星城市、生态文明城市、安顺旅游城市的次中心城市、黔中重要的城市节点和贵阳城市经济圈的重要组团，努力促进全县经济社会更好更快发展。

加快普定县经济发展的思考与对策

庞　琨

党的十六大首次提出“壮大县域经济”的发展战略后，党中央、国务院对发展壮大县域经济作出了一系列重要的安排部署。党的十七届三中全会进一步强调：要增强县域经济活力和实力。本文结合普定发展实际，针对“十一五”以来，普定县域经济发展的现状，就如何进一步深入贯彻落实科学发展观，增强县域经济活力和实力进行探索和思考。

一、普定县经济发展现状

普定县位于贵州省中部偏西，隶属安顺市，总面积 1091 平方公里，辖 5 镇 6 乡，317 个行政村、10 个居委会。2008 年，全县户籍总人口 44.8 万人，常住人口 39.8 万人。“十一五”以来，我县坚持建设与保护、开发与治理、当前与长远“三个并重”，大力实施“工业强县、农业稳县、环境立县、科教兴县、文化活县”五大战略，着力发展循环经济，县域经济进一步发展壮大。

（一）综合经济实力不断提高

2009 年，GDP 预计完成 25.89 亿元，比 2005 年增长 52%，年均增长 11.2%。财政总收入完成 3.8347 亿元，比 2005 年增长 90.1%，年均增长 17.4%。其中，地方财政收入完成 2.09 亿元，比 2005 年增长 126.8%，年均增长 22.7%。全社会固定资产投资预计完成 8.44 亿元，比 2005 年增长 128%，年均增长 22.8%；社会消费品零售总额预计完成 5.2 亿元，比 2005 年增长 141.4%，年均增长 24.6%；农民人均纯收入完成 2745 元，比 2005 年净增 1100 元，年均增长 9.3%。

（二）农村经济持续增长

2009年，农林牧渔业总产值预计完成8.24亿元，比2005年增长43.9%，年均增长7.1%；粮食总产量由2005年的11.79万吨增长到2009年的12.7万吨，年均增长1.6%；烤烟总产量由2005年的147吨增长到2008年的649吨，年均增长65.9%；肉类总产量由2005年的15934吨增长到2008年的19871吨，年均增长4.1%。

（三）工业经济发展加快

2009年，全县工业企业预计完成总产值31.1亿元，其中：全部规模以上工业企业预计完成总产值28.5亿元，预计实现增加值11.4亿元，比2005年净增4.8亿元；县属规模以上工业企业预计完成总产值9.4亿元，预计实现增加值3.05亿元；规模以下工业完成总产值3.3亿元，实现增加值1.5亿元。

（四）发展后劲明显增强

一是"一基地三园区"建设取得新进展。以安顺电厂为核心，以煤炭、电力、建材、化工等资源节约循环利用产业集群为重点的普定循环经济工业基地被列入全省18个重点工业园区建设之一。园区内安顺电厂一、二期装机120万千瓦，投资5.6亿元的年产200万吨的超宇水泥厂一期工程已于2009年底投入生产，同鑫加气混凝土、普定轻质建材、科利新型建材等企业入驻发展，煤电建材产业链基本建立；以金铭建材为核心的金铭建材工业园区建设有序推进。同时，规划后寨轻工业园区和化处农产品加工仓储园区，加快安顺北部山区普定补郎、鸡场坡、水母三个片区的矿产资源规划，有序推动煤矿技改扩能整合，年产45万吨以上的中型煤矿建设进一步加快，基本形成了"一基地三园区"助推工业化进程的新格局。

二是城镇化建设步伐不断加快。重新修订了县城总体规划，把普定循环经济工业基地纳入县城规划；完成穿洞文化园区建设规划，启动中心大道建设，把县城发展与文化旅游、工业园区结合起来，给城镇发展注入了新的活力。

三是农业产业化发展稳步推进。出台了《普定县农业产业化"5522"工程总体规划》，明确了从2008年至2015年的农业产业化发展目标、方式和途

径，坚持以茶叶为重点，大力推进农业产业化发展。截至目前，新建、改建茶园3.92万亩，涉农企业11家，规模以上2家，农民专业经济合作组织71个，以茶叶为重点的规模化生产、产业化经营不断显现。

四是交通水利、农田基础设施建设进一步加强。安普高速公路开工建设，维系县域经济发展壮大的大动脉得以搭建。全县通车里程900余公里，乡乡通油路，县域通达能力不断增强；黔中水利枢纽一期工程开工建设，将有效保障县域及循环经济工业基地供水；大力实施农村饮水安全、农业灌溉、城乡防洪等水利工程，加快实施农业综合开发、产业化扶贫、人均0.5亩口粮田、整村推进等项目，农业生产条件进一步改善。

五是生态环境建设取得显著成效。全县森林覆盖率达36.5%，夜郎湖常年保持Ⅱ类水质标准。

二、普定县域经济发展存在的主要问题和困难

（一）经济总量小，欠发达、欠开发“双欠”特征突出

2008年，全县生产总值处于全省第48位，人均生产总值第45位，农林牧渔业总产值第50位，规模以上工业增加值第35位，人均地方财政收入第39位，城镇居民收入第48位，农民人均纯收入第55位。从各项指标在全省的位次来看，除工业外，其他都处于全省中、下游水平。普定地处黔中腹地，209省道、贵昆铁路横贯全境，离贵阳、安顺直线距离为100公里和12公里，与织金、六枝等资源大县接壤；境内煤炭、铅锌等矿产资源丰富，煤炭预测储量53.28亿吨，现已探明7.8亿吨；夜郎湖水储量4.2亿立方米。从普定的区位与资源优势来看，各项指标又与自身资源禀赋不相称。

（二）工业化、城镇化、农业产业化水平低

工业化方面：一是企业规模不大。在25家规模以上企业中，中型企业3家，小型企业22家，没有一家大型企业。二是工业体系不配套，难以实现集约化发展。在城镇化方面：主要是县城、中心乡镇的小城镇建设滞后，带动力差。在农业产业化方面：一是农业基础设施难以支撑现代农业发展；二是

没有龙头企业带动，农民专业经济合作组织有待加强引导，难以形成农业生产规模化、标准化、科技化；三是品牌意识淡薄，小农经济影响很深，不能形成加快发展合力。

（三）发展不平衡，南北差距较大

从地形上看，乌江南源三岔河（夜郎湖）自西向东把普定一分为二，南部属贵州苗岭山脉，地势较为平坦；北部为乌蒙南源边角，平均海拔均在1500米以上，山高路陡，地势高险。受地势限制，南北经济社会发展差距较大。2008年，北部山区的猴场、补郎、坪上、猫洞、鸡场坡、马场、龙场七个乡镇农民人均纯收入均低于全县平均标准2491元，最低的猴场乡为1970元，低于全县平均标准521元；而南部山区除白岩镇外，城关、马官、化镇均高于全县平均水平，最高的马官镇为2872元，高于全县平均标准381元。

（四）发展环境亟待改善

一是交通、水利等基础设施和生态环境等事关经济社会发展的基础条件亟待改善；二是土地、安全生产、融资等要素环境亟待改善；三是思想观念亟待转变，政府服务职能有待加强；四是制度机制亟待创新；五是和谐发展，人文、民风发展环境需待进一步营造。

三、推进普定经济加快发展的对策思考

（一）明确县域经济发展战略，积极融入区域发展

要充分发挥普定的区位和资源优势，采取贴近安顺中心区发展战略，努力使普定成为安顺区域经济核心板块增长极的第三极，把普定打造成为黔中城市群的重要支撑点和贵阳城市经济圈的重要节点，融入区域发展，借助外力发展，转变发展方式，在发展壮大资源循环型县域经济的同时，积极培育城市经济发展，实现可持续发展。

（二）突出工业化、城镇化和农业产业化，增强县域经济发展实力

要实现县域经济跨越式发展，必须突出工业化、城镇化和农业产业化。一是工业化。要坚持资源开发与环境保护并重，大力发展循环经济不动摇，

紧紧扭住普定循环经济工业基地这个龙头,延长区内产业链,争取安电三期、肖家湾煤矿、补郎及水母片区矿产资源综合利用等重大工业项目尽早开工建设,引进煤化工、冶金和烟气脱硫等重大企业入驻;依托安顺民用航空高新技术产业基地,积极发展机械装备制造业,切实把基地做成循环经济发展名片,成为品牌,成为安顺工业经济发展的高地,贵阳城市经济圈的亮点。同时,要加快金铭建材工业园区、后寨轻工业园区和化处农产品加工仓储园区建设,适时根据发展动态调整工业布局,大力发展白酒、制药等传统产业,提升工业经济整体效益。二是城镇化。要坚持把文化当作城市的灵魂来抓,依托被誉为"亚洲文明之灯"的穿洞古人类文化遗址,加快穿洞文化园区建设,加大道路基础设施、供水、防污、绿化、美化等城市配套工程建设力度,打造宜居、宜商、宜乐、宜游的人居环境,提升县城品位,增强县城对外的吸引力;要坚持把工业化建设作为城市的重大支撑点来抓,加快县城与工业基地和园区的连接,带动第三产业发展,扩充县城接纳力;要进一步明确以县城为中心,加快推进小城镇互动发展,着力增强城镇带动能力。三是农业产业化。要加大"三农"投入,推进农村综合改革,进一步改善农村农业生产生活条件;要坚定不移地推进"5522"工程,推进农业产业结构调整;要坚持以茶叶为重点,着力发展龙头企业,推进产业规模化生产、集约化经营,增加农民收入;要充分利用"朵贝"这一茶叶品牌的集聚力,统一品牌,提升茶产业效益。要坚持工业化手段来发展农业产业化,以城镇化来带动农业发展,以工哺农、以城带乡,统筹推进"三化"进程。

(三)抓关键加强基础,增强县域经济发展活力

一是解放思想。要勤于学习、善于思考,脚踏实地,少说多干、埋头苦干。好文章是改出来的,好思路是想出来的,大事业是干出来的。我们前进的道路不是一马平川,发展的过程中肯定会出现各种问题。没有问题,何来发展?发展就是一个解决问题的过程。解决一个问题,就前进了一步;解决了许多问题,就前进了一大步。解决的问题越多,发展就越快;解决的问题越少,发展就越慢。要有所为,有所不为。无论遇到了什么问题,落实到谁的头上,都要敢挑敢干,敢于负责,千方百计采取措施予以解决。同时,上级

要敢于帮干事负责的同志撑腰打气，树立和营造甘于奉献、敢于负责的干事创业环境，让所有同志敢于放开手脚，做事勇往直前。刚性的政策，要用柔性的办法予以实施。只要从党的宗旨出发，凡事问心无愧，思想就能解放，机制就能创新，就敢突破束缚。

二是人力资源。科学技术是第一生产力，但是没有人才，科学技术也难以发挥成效。人力资源是第一资源，要眼睛向内，盘活人才内存。一方面要加强培训，把能干的人放在该放的地方、摆在该摆的位置；另一方面要建立健全人力资源网络，建立人脉资源"关系库"、"智库"，共谋普定发展大计，加快县域经济发展。要建立健全人才引进机制，花大力气，不惜重金，打破时间、空间和机制限制，眼光向外，吸引县外优秀人才，提升人才增量。有了人才支撑，许多问题就可以得到有效解决。

三是项目建设。要牢固树立抓项目就是抓发展的理念，打通项目生成和融资渠道，争取一批、建成一批、投产一批、见效一批和论证一批、储备一批；要建立健全项目建设管理机制，加大招商引资工作力度，充分调动政府与社会资源，努力形成全社会都来抓项目建设的良好氛围，切实做到以项目为引擎，推动经济社会发展基础条件的改善，推进经济社会跨越式发展。

四是交通、水利等生产要素集聚。要坚持规划统领、交通引领经济社会发展，立足实际，着眼未来，因地制宜，动态管理，力争安普高速公路早日建成，争取普织高速及早开工和贵安城际快速铁路延伸普定建设，打通对外大通道；坚持以园区和资源开发区为重点，加快推进通村路、断头路建设，进一步提升县域物流条件。要大力推进农村安全饮水、农田灌溉等水利工程建设，配合抓好黔中水利枢纽工程普定段建设，进一步解决工程性缺水问题；扎实推进喀斯特石漠化和夜郎湖生态综合治理，加大山青水绿建设力度，增强经济社会发展动力。

五是努力营造办事效率高、善待客商、民风纯和的发展环境。服务是政府的本质职能之一，要紧紧围绕"服务型"政府建设，下大力气整治吃拿卡要和庸、懒、散、慢、推、拉、扯、阻等问题，治理不作为、乱作为、乱干事、干不好事等行为，整治作风漂浮、互相推诿、工作浮在面上、效率低下等行为，大力

推行限时办结制、首问负责制、责任追究制，加快政府职能转变，切实把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来；要坚持诚信招商、勤政富商、廉政安商，以真交商、以情动商，量力而行、尽力而为，真心诚意为投资者提供优质服务，营造投资洼地，吸取更多的社会投资。要坚持"惜我资源、护我环境、利我百姓"不动摇，统筹推进资源开发与环境保护，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果与人民共享；要加快教育、文化、卫生、社会保障等社会事业发展，积极推进基本公共服务均等化，满足广大人民群众对公共服务的需要；要进一步强化责任意识、群众意识、勤政廉政意识，着力解决人民群众最关心、最迫切、最直接的现实问题，做到情为民所系、权为民所用、利为民所谋，密切干群关系；要大力整治对人民群众合理诉求不闻不问、敷衍塞责、麻木不仁，甚至滥用职权，损害社会公平正义和政府形象等行为，从官风入手，促进和谐民风建设。

铜仁市经济发展的现状与思考

严卫国

铜仁市地处黔东北部,铜仁地区东部,云贵高原向湘西丘陵过渡的武陵山区中段,东邻湖南,北接松桃,西连江口、岑巩,南抵万山、玉屏,国土总面积1515平方公里,辖7个民族乡、5个镇、5个办事处,95个村、16个社区。2008年末,全市常住总人口33.07万人,居住有汉、侗、土家、苗等25个民族,少数民族人口合计22.25万,占总人口的60.36%,是黔东地区政治、经济、文化、信息和物流中心。

一、铜仁市经济发展的现状

(一)经济发展所取得的主要成就

"十五"时期以来,在中共铜仁地委、地区行署的领导下,以邓小平理论、"三个代表"重要思想和科学发展观为指导,紧紧围绕地委、行署提出的"三个重点、三个带动、三个优先"发展战略,充分发挥区域中心城市的优势,大力实施"强农稳市、兴工富市、商贸兴市、旅游活市、环境立市"五大战略,重点发展商贸服务业、农业、工业、房地产开发和旅游业,有力地促进了经济的发展。2001年~2008年,全市地方生产总值累计完成185.25亿元,年均增速在13.2%以上;市属固定资产投资累计完成84.22亿元;2008年财政总收入迈上3亿元台阶,年均增速达到16.9%;市属工业规模产值增速"十一五"以来平均达到38%;三次产业比从"十五"期末的19.7:37.7:42.6调整为现在的17.9:36.4:45.7。"十一五"期间,全市共引进招商项目132个,合同金额61.63亿元,实际到位资金28.50亿元;农业基础地位得到加强,农业结构

调整和产业化经营的步伐加快，畜牧业发展势头较好，一些特色产业、优势产业逐渐凸现；以交通为重点的基础设施建设、城镇公共设施建设和生态环境建设迈出重大步伐，基本形成了水、陆、空立体交通网络，实现了100%的乡镇通公路，市、乡(镇)、村通公路里程达到1389.5公里，铁路39公里。城镇化率达到46.14%，森林覆盖率52.12%，在全地区率先实现总体达到小康的阶段性历史跨越，成为全省第三轮重点建设的经济强县(市、区)之一。

(二)经济发展存在的主要问题

一是铜仁中心城区发展规模小，工业化、城市化发展滞后，缺乏产业支撑，综合经济实力和自我发展能力弱，尚未形成有较强辐射带动能力的区域经济中心。二是由于铜仁市远离贵阳、长沙、重庆等特大城市，缺乏区域经济中心和消费市场的辐射带动，在发展中长期被边缘化。三是交通、城镇、水利等基础设施不适应构建城市经济圈需要，特别是城市基础设施、区域性交通网络以及产业基地基础设施等比较落后。四是工业化发展水平较低，工业化明显滞后于城镇化发展，经济发展主要依靠内生性循环拉动，开放型经济体系尚未建立；产业集聚能力不强，发展方式粗放，结构不合理，优势资源的开发利用水平需要大幅度提高；企业整体素质普遍不高，市场竞争力不强。五是区域发展极不平衡，主要是城乡发展差距大，中心城市和周边城镇发展差距大，一些落后区域尚处于传统农业社会的发展阶段。六是对外开放水平低，投资环境与发展新要求有较大差距，体制机制不适应区域经济发展需要，政策环境亟须改善。

二、铜仁市经济发展的基本思路、主要做法与经验

(一)铜仁市经济发展的基本思路

“十五”以来，铜仁市以科学发展观统领经济社会发展全局，充分利用区位、交通和特色资源优势，以发展城镇经济为重点，以商贸流通服务为基础，以循环工业经济为突破口，以旅游产业为后续支柱产业，努力促进经济的跨越式发展。

一是利用现有的产业基础和资源优势，吸引资本进入交通、能源、市政、环保、旅游等优势领域，主动承接泛珠三角经济区产业的梯度转移和产业链延伸。

二是紧紧抓住贵州省城镇开发战略实施的有利时机，推动城镇经济发展。

三是加快交通通道建设，加强对外联系，促进边区经贸、旅游、文化交往，加快区域协调发展。

四是大力发展渝怀铁路产业带，通过铁路把第一产业、第二产业和第三产业特色区域有机联系，推进产业布局的不断调整与优化。

（二）主要做法与经验

1. 主要做法

农业经济稳步推进。以增加农民收入为核心，以加强农业综合生产能力为重点，进一步加强以农田水利为重点的农业基础设施建设，依托农业技术进步和推广，围绕优质米、淀粉薯、生态畜、特色菜，大力发展特色优质种植业和生态畜牧养殖业，带动农业和农村经济结构调整，初步形成一批有竞争力的农业特色优势产业。大力加强农民培训，提高劳动者素质和技能。第一，调整优化种植业结构。根据市场需求和农业生产条件，因地制宜发展优质水稻、玉米、油菜籽、花生、辣椒、无公害蔬菜、特色水果、茶叶、中药材等农产品。做好特色农业发展规划，重点发展无公害蔬菜、水果、花卉、特色养殖等城郊型农业，实现规模种植和提高产品质量。第二，调整林业结构，结合生态建设，大力发展林、竹、果、药材等经济林木，提高林业经济效益；规模发展速生丰产林，为建设林纸浆一体化项目创造条件。第三，推进农业产业化经营。重点发展一批以农副产品为原料的龙头企业，以非公有制经济和混合制经济为主体，以“公司＋基地＋农户”的模式，以利益分配为纽带，创新体制和机制，加强政策引导，推进农业产业化发展取得重点突破。在扶持发展现有龙头企业的同时，积极引进一批有实力的企业集团，重点发展一批有规模的特色种植业、林业、养殖业产业化基地。第四，加大生态畜牧业工作力度，进一步提高牧渔业产值占农业总产值的比重。一是继续推进规模

化养殖小区(场、大户)建设,转变畜牧业生产方式,加快产业化经营步伐。二是继续推行"退村进区"、集中饲养、分户管理的模式发展畜禽养殖小区。三是在稳定并发展生猪生产的同时,加强牛羊良繁体系、防疫体系建设和畜产品质量安全体系的建设,提高优质畜产品比例。第五,加大农业机械的推广和使用,提高劳动生产率。进一步增强对农民转移就业和返乡创业的服务,最大限度地拓展农村内部增收空间。加大新阶段扶贫开发力度。创新工作思路,把尽快稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为新阶段扶贫开发的首要任务,抓好整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫三个重点。

工业经济加快发展。进一步优化工业经济结构,重点发展循环经济产业集群。第一,抓观念创新,在发展思路上力求突破。随着国家产业政策的调整,对中西部地区的产业予以倾斜,东部部分产业向中西部转移,这为铜仁市加快发展劳动密集型的食品加工、轻工、电子、生物制药等产业的发展带来了千载难逢的机遇;随着瑞杭高速公路、沪昆高速铁路的开工建设,乡镇公路的升级改造,铜仁市的交通条件将得到进一步改善,区位优势将更加明显。这些都将有利于铜仁市建设大规模的市场,有利于工业经济的大发展。第二,抓规划先行,围绕地委、行署制定的"两圈两带"战略目标,做好"铜仁城市经济圈"和"大兴至大龙"工业带的产业规划,在工业用地上力求突破。一是要做好市、乡工业用地征用项目计划编制和报批工作,为工业发展预留用地;二是要盘活土地存量,对闲置的非农建设用地加以利用,发挥土地增值效益;三是要积极探索农村集体土地流转为工业用地模式,允许工业企业与村级签订土地流转协议,让农民带地作价入股进厂。这样既可以减少投资企业业主对工业用地成本的投入,又能保障失地农民有长期稳定的收入,也可以快捷解决市乡创办工业用地难的问题。第三,抓项目库建设,在工业经济发展载体上力求突破。项目是支持工业经济的支柱,是吸引投资、促进发展的载体。要按照国家产业政策和铜仁市实际,策划、包装一批大项目、好项目作为项目储备,以承接东部地区的产业转移。第四,抓投资软环境建设,在形成"洼地效应"上力求突破。一是成立中小企业服务中心,为入驻企业和外商提供信息、法律、项目对接、培训、融资等全方位服务;

二是打造良好的舆论环境。要大张旗鼓地宣传发展工业经济的优惠政策，在全市上下形成重视工业、发展工业的良好氛围；三是要严厉打击“车匪路霸”、强揽工程、阻工闹事等影响投资环境的违法行为。第五，抓机制创新，在保障工作落实上力求突破。一是积极探索工业经济管理新模式，杜绝大家都在管，但谁也管不好的现象；二是要完善考核、奖惩激励机制，提高年度综合考核中工业经济所占分值的比重，逐步引导各乡镇办事处、相关部门把工作重心向发展工业经济转变；三是完善领导联系工业项目制度，集中抓好重点项目、规模工业企业的发展；四是出台加快工业经济发展的有关政策，为工业经济发展提供政策保障。

文化旅游产业发展不断推进。根据全区“梵天净土、桃源铜仁”的总体形象定位，以开展创建“中国优秀旅游城市”活动为载体，坚持“政府主导、部门联动、市场运作、社会参与”的发展模式，努力实现铜仁市文化旅游产业发展的新跨越。一是制定出台加快旅游业发展有关政策和方案，分解落实旅游业发展任务，把全市上下的思想和行动都统一到全市旅游业又好又快发展的道路上来。二是做好旅游规划的编制工作。对《铜仁市旅游总体规划》进行修编，编制完成《九龙洞风景名胜区修建性详细规划》、《天生桥建设性详规》、《铜仁市乡村旅游总体规划》、《坝黄国际乡村旅游示范带规划》、《铜仁锦江 12 半岛建设性详规》等一批旅游发展规划。三是加大旅游招商引资和项目争取力度。努力争取通过招商引资，综合开发锦江、九龙洞景区和六龙山景区，建设文笔峰森林公园。加大国债资金项目的上跑力度，重点抓好九龙洞国家级风景名胜区旅游基础设施建设。同时，市直各部门加大了项目的争取力度，多渠道地争取资金，全方位地加强旅游基础设施建设。四是搞好旅游推介和旅游市场开发。制作《铜仁市旅游消费指南》、《铜仁市导游词》，完善、充实《铜仁市旅游信息网站》。加强报纸杂志及电视媒体对旅游的宣传推介。打好“中国传统龙舟之乡”牌，定期举办中国传统龙舟赛。鼓励各旅行社在主要客源市场宣传推介铜仁，组织旅游专列、自驾车团队旅游观光。启动乡村旅游示范点建设工作。将发展乡村旅游与新农村建设结合起来，编制乡村旅游总体规划和旅游示范村寨建设规划，重点打造落鹅、恶

滩、岩董、凯芒等乡村旅游示范点。

商贸流通业持续发展。紧紧抓住铜仁市作为黔东地区的经济中心、交通枢纽中心的区位优势，加快商品流通服务结构的调整。一是深化流通体制改革，积极推进工贸结合、农贸结合、内外贸结合。二是加快连锁经营、物流配送等现代流通方式的发展。要大力发展第三方物流，培养专业化的物流企业。通过发展第三方物流，拓展内、外向运输，努力扩大增值性的物流延伸服务；努力运用现代计算机技术支撑物流业的发展，用信息化技术推动物流产业现代化，如发展电子商务，构建电子信息交换平台，加快商品流通。同时，要建设几个规模大、具有一定影响力、辐射范围广的大型特色专业市场，如农产品批发市场、家用电器批发市场、日用百货批发市场、汽车及零配件交易市场、IT 数码计算机市场、音像文化用品批发市场、手机移动通讯市场等。三是积极开拓城乡市场。要积极推动和加强农村商业网点的建设和改造，提升经营档次，发展送货上门服务，鼓励发展农村连锁经营店。

2. 基本经验

一是坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把加快发展作为第一要务，抢抓实施西部大开发的机遇，不断解放思想、开拓创新、与时俱进；二是坚持从铜仁市实际出发，把打好基础作为经济社会发展的首要任务，准确把握东部产业转移的时机，承接产业转移，为工业化起步奠定基础，为财政增收开辟新途径；三是坚持以结构调整为主线，把扩大投资和提高效益作为经济快速增长的关键，注重发挥比较优势，大力发展特色经济；四是坚持把改革开放作为加快经济社会发展的根本动力，大力推进观念、体制和机制创新，以改革促开放，以开放促发展；五是坚持把实现人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，以人为本，执政为民。

三、加快铜仁市经济发展的思考

（一）着力培育自我发展能力

进一步完善和落实各项政策措施，继续抓好关系长远发展的重大工程

与群众当前利益密切相关的中小项目，着力培育自我发展能力，推进体制和机制创新，培育经济成长的内生力量。坚持以市场为导向，加快制定和完善产业政策，引导投资方向。继续推进资源型城市经济转型，研究建立合理的资源开发和生态保护补偿机制；结合产业结构调整，树立节约和保护资源的意识，提高资源的利用效率，促进区域间经济社会协调发展。

（二）积极开展区域内的项目合作

规模越大的项目，离开大区域内其他城市的协助，光靠某一个城市的力量是难以完成的。因此，可以增设项目建设对接与互动的平台，如召开周边县（市、区）项目合作及边贸洽谈会、年会等，加强沟通协作，促进优势互补。

（三）加强区域内规划管理的合作

长期以来，规划部门的管理偏重微观上的项目管理，重视中心城市，对周围城市重视不够。如今，随着新的政绩观和科学发展观不断深入人心，规划管理应该转向加强区域城乡统筹、协调发展的管理，重视对区域协调发展的重大问题进行研究，重视整个铜仁市区域范围内的规划编制工作。一些区域性交通基础设施和环境治理工程因各地政府之间缺乏协调而进展缓慢。应该充分认识到规划的成功与否直接影响着其后续的各项工作，有必要加强区域规划的协调和管理工作。可以考虑成立铜仁市域规划协会，具有一定的协商、协调、管理功能，属于管理体制的一部分，而不是政府体制的一部分；不参与地方事务的具体管理，而是解决单一地方政府无力解决的难点问题。

（四）努力促进经济加快发展

第一，加快推进新型工业化。加强引导，积极创造有利于工业化发展的有利条件。第二，加快实施城镇化。要出台相关的配套政策，引导乡镇企业向小城镇集中，促进第三产业的发展，并在户籍制度改革、医疗、社保等领域做积极的探索和实践。第三，加快推进农业产业化进程。要大力发展民营经济、特色经济和外向型经济，因地制宜地推进“企业加农户”、“公司加农户”等高效生产经营模式。第四，进一步加强对经济发展的协调与指导。要有针对性地研究制定财政、金融、税收、投资等方面的相关政策，推动经济加

快发展。

（五）注重人与自然的和谐发展

促进经济发展要遵循经济规律和自然规律，按照空间均衡原则，注重区域的经济分布、人口分布与资源环境的承载能力相适应。在生态脆弱地区，要退耕还林，实行“退人还林”；在洪水频发地区，要加强工程措施，实行“人退水进”；各彼邻地区在加快经济发展的同时，也要为后人保留必要的生活和发展空间。

依托资源 发挥优势 加快松桃经济发展

叶德恩

一、松桃县经济发展的主要成就

松桃苗族自治县成立于1956年，是全国成立最早的自治县之一，位于贵州省东北部，地处黔湘渝两省一市结合部，属铜仁地区。全县国土面积3400平方公里，辖28个乡镇503个行政村。2008年全县常住总人口63.13万人，其中以苗族为主的少数民族人口占总人口的48%，是典型的“老、少、边、穷”县。

近年来，在省委、省政府和地委、行署的正确领导下，松桃全县上下始终坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，不断深化对县情的认识，不断完善发展思路，锐意改革，顽强拼搏，立足松桃实际，发挥资源优势，大力推进工业化、城镇化和农业产业化，县域经济呈现出又好又快的发展态势。2008年，全县生产总值完成31.7亿元，比“十五”末的17.7亿元净增14亿元，年均增长12%。其中，一产实现增加值12.9亿元，比“十五”末的7.6亿元净增5.3亿元，年均增长7.3%；二产实现增加值9.7亿元，比“十五”末的5.3亿元净增4.4亿元，年均增长13.2%；三产实现增加值9.1亿元，比“十五”末的4.9亿元净增4.2亿元，年均增长16.8%。财政总收入和地方财政收入分别由“十五”末的1.2亿元、6179万元增加到2008年的2.9亿元、11869万元，年均分别增长30.6%、24.2%。全县规模以上企业实现工业产值22.3亿元，比“十五”末净增10.3亿元，年均增长33.2%；完成全社会固定资产投资14.2亿元，是“十五”末的50亿元的2.8倍，年均增长40.6%。金融存贷

款余额分别为28.6亿元、10.5亿元，比“十五”末净增14.9亿元、4.4亿元，年均分别增长27.6%、17.6%。社会消费品零售总额6.8亿元，比“十五”末净增3亿元，年均增长21.2%。

（一）充分发挥比较优势，深入实施“工业兴县”战略，工业经济迅猛发展

松桃矿产资源较为丰富，具开发利用价值的矿种有锰、钒、铅、硅、锌、石煤、石灰岩、石材等20多种，其中锰矿远景储量近9000万吨，硅、矾矿储量均超过亿吨，石煤、石灰岩储量都在1～2万亿吨以上。为将资源优势转化为经济优势，2004年以来，充分利用东部地区产业向内地转移的机遇，加大招商引资力度，大力实施“工业兴县”战略，集中精力培育支柱产业、骨干企业和拳头产品，工业经济快速增长。2008年，全县工业总产值实现26.9亿元，工业经济提供的税收占全部税收收入的比例，由“十五”末的27.8%增加到75%，年均增长15.7个百分点。

（二）以提质扩容为突破口，大力推进城镇化进程，城镇建设日新月异

城镇是县域经济的龙头。2005年以来，松桃县委、县政府围绕将县城建设为丹霞民族文化旅游城市的目标，以县城为中心，以大兴和孟溪为两翼，按照“一年快速启动、两年重点突破、五年初见成效”的工作步骤，坚持新区开发、旧城改造、中心集镇建设“三轮驱动”，着力构建以锰加工业、房地产业、服务业等为主体的县域支柱产业，充分发挥县城集聚、辐射带动作用，城镇建设取得突破性进展。“十一五”以来，全县累计新增建筑面积161.2万平方米，县城旧城改造面达到70%以上，新区开发初具规模，县城面积由“十五”末的4.2平方公里扩展到6.2平方公里。以大兴和孟溪为两翼，以建制镇为重点的小城镇建设也取得突破性进展，全县城镇化率由“十五”末的14%提高到23.9%，年均提高3.3个百分点。

（三）着力调整农业结构，千方百计增加农民收入，农业农村经济快速发展

松桃是传统农业大县，是全国商贸粮生产和贵州省杉木林基地县。全县拥有76万亩土地资源和296万亩林地资源。长期以来，由于农业基础设施薄弱、农民群众观念落后、农村经济开放度不高，全县农业结构单一，农民

增收乏力。近年来,松桃在推进工业化和城镇化取得一定成效的基础上,牢固树立"以工促农"和"以城带乡"的思想,用发展工业和经营城镇的理念发展现代农业,立足资源优势,着力培育和壮大以"生态畜牧业、茶叶(油茶)、烤烟、中药材"为主的主导产业和以"薯类、葡萄、食用菌"为补充的农业特色产业,农业产业化经营取得初步成效。2008 年,实现农业总产值 19.4 亿元,比"十五"末净增 6.5 亿元,年均增长 13.6%。其中,畜牧业产值年均增长 20.7%,占农业总产值的比重达 45%。建成中药材基地 2.4 万亩,建成茶叶基地 5.7 万亩、油茶基地 2 万亩、高淀粉红薯生产基地 5.3 万亩、优质百合基地和葡萄基地 2000 亩,发展香菇 435 万段。拥有地、县级龙头企业 13 家,实现年销售收入 6978 万元。农民人均纯收入达到 2279 元,比"十五"末净增 647 元,年均增长 9.9%。

(四)实施"项目带动发展"战略,加大基础设施建设,县域经济的发展平台更加坚实

基础设施薄弱是长期以来制约松桃县域经济发展的"瓶颈"。"十五"以来,松桃县委、县政府坚持把项目建设作为经济工作的首要任务,紧紧抓住西部大开发和国家水利部、交通运输部定点帮扶铜仁地区以及"西电东送"的历史机遇,切实加快以道塘水库、二级公路和 500 千伏输变电工程为重点的基础设施建设。到 2008 年,全县共建成通乡油路 488 公里、通村公路 2687 公里,油路通乡率和公路通村率分别达 85.7% 和 84.1%,分别比"十五"末上升 21.7、21.1 个百分点。完成水利工程建设 860 多处,解决了 21 万人的饮水困难和安全问题,新增恢复改善灌溉面积 11.2 万亩,治理水土流失 42.2 平方公里,人均保灌面积由"十五"末的 0.13 亩增至 0.26 亩。建成 220KV 输变电站 1 座,110KV 输变电站 4 座,在建 500KV 和 110KV 输变电站各 1 座,农网改造工程基本完成,城乡年供电能力由"十五"末的 7.5 亿千瓦时提高到 10.2 亿千瓦时。

与此同时,加大招商引资工作力度,为经济社会加快发展注入新的活力。"十一五"以来,全县招商引资累计签约资金近 41 亿元,实际到位资金近 26 亿元,年均增长 11.2%。以城乡居民最低生活保障、医疗救助和基本

养老、医疗、失业、工伤等为重点的社会保障平台更加坚实，以教育、科技、文化、卫生等为重点的社会发展平台更加坚固。安全生产形势稳定，社会治安综合治理成效显著，生态建设和环境保护取得新成绩，为县域经济加快发展奠定了坚实的基础。

二、推进松桃县域经济加快发展的主要体会

回顾近年来的工作，松桃在大力构建和谐社会、努力实现经济社会发展历史性跨越的进程中，在增强深入贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性，提高运用科学发展观指导发展的能力和水平的同时，积累了加快松桃县域经济发展的一些经验和体会。

（一）坚持解放思想，与时俱进，走科学发展之路

上世纪 80 年代，松桃依托丰富的资源优势，无论是工业、农业生产还是城镇建设在周边县市一度曾处于领先地位。但是到了 90 年代后期，由于思想解放不够，发展意识不浓，在激烈竞争的经济浪潮中未能很好地把握机遇，县域经济发展缓慢，城镇基础设施滞后，社会治安形势较为严峻。而在此期间，同处“锰金三角”的秀山、花垣以锰工业为支撑的县域经济却形成强力之势，铜仁、玉屏等县市也在迅猛发展。从 2004 年起，面对新形势新情况，特别是面对邻省县市经济的迅猛发展、区域竞争日趋激烈的外部环境，松桃县领导通过深入湖南、重庆等周边省市调查研究，认真分析论证，审时度势地提出了“优化环境、塑造形象，融入湘渝、扩大开放，整合资源、讲求质效，抢抓机遇、建设小康”的战略取向，按照“两年重点突破、五年大见成效、十年步入发展经济快车道”的发展步骤，立足资源优势，大力推进工业化、城镇化和农业产业化，计划用 5 至 10 年的努力，将松桃建设成为武陵山区的经济强县。通过几年来的努力和探索，松桃初步走出了一条符合松桃特色的发展之路，松桃县域经济实现了跨越发展。2008 年，全县生产总值达 31.7 亿元，是“十五”末的 1.78 倍，年均增幅达 12.2%；财政总收入 2.9 亿元，比“十五”末翻了一番多，年均增幅达 30.6%。

（二）坚持依托资源，发挥优势，促进经济跨越发展

松桃拥有丰富的矿产资源、自然资源和文化旅游资源。较长时期以来，由于资源没有得到充分利用，特别是以锰为重点的矿产资源开发利用没能发挥出最大效益，端着金饭碗却过着穷日子。为合理开发和节约使用资源，从2005年起，松桃县委、县政府坚持"在开发中保护、在保护中开发"的理念，充分利用资源优势，多方筹措建设发展资金，率先在全省推行矿产资源招、拍、挂工作，严格执行城镇国有土地公开出让，先后筹集发展资金4.2亿元，由此拉动社会投资32亿元，建成电解锰企业10户、锰粉加工企业78户、采矿企业40户、硫酸企业2户。到2008年，全县锰矿年采矿能力从2004年的20万吨增长到100万吨，锰粉年生产加工能力从2004年的6万吨增加到110万吨，电解金属锰年生产能力从2004年的1100吨增加到12万吨。矿产资源的利用率由20%提升到65%以上，对县域经济的贡献率从40%提升到75%以上。而且随着工业化和城镇化的深入推进，松桃丰富的自然资源和旅游文化资源得到开发利用，初步形成了以"生态畜牧业、茶叶、烤烟、中药"为主的农业特色产业和以民族文化为依托的特色文化旅游产业新格局。

（三）坚持"环境立县"，维护稳定，营造良好发展环境

由于特殊的地理位置、民风习俗、历史原因和经济社会发展状况，松桃社会治安曾一度"名声"在外，群体性械斗事件、刑事案件、治安案件时有发生，群众安全感明显下降，外地客商不敢来投资开发。从2004年下半年起，松桃县委、政府将社会治安综合治理作为工作的重中之重，打防兼治，重拳出击，全力以赴维护社会稳定。通过近几年的巩固和发展，社会治安成效显著，群众安全感明显增强。2006年、2007年分别获社会治安综合治理全区第一名和第三名；2008年全省社会治安综合治理群众满意度民意测评获全省第六名、全区第一名；2009年5月荣获"全国平安建设先进县"称号，重塑了松桃对外的良好形象。由此，一大批如金瑞、金地、汇丰、群兴、太丰等工矿企业，福明、华彩、邦宇、同兴、鸿达等房开公司和浙江武义、山东沂水、浙江和泰、贵州东太等茶叶加工以及安徽杰峰、河北银花、贵州恒大等药业基地及加工企业相继落户扎根松桃，促进了松桃县域经济的跨越发展。

(四)坚持聚集力量,重点突破,形成强大攻坚合力

松桃县域经济近年来能够实现跨越发展,主要得益于准确把握历史性跨越的重点领域和关键环节,始终坚持以重点带动全局的工作方法,县几大班子统一认识,集中有限的财力、物力,形成攻坚合力。按照"以工促农、以城带乡"的理念,结合实际,确立了"工业化带动城镇化、推动农业产业化",具有松桃特色的"三步走"战略,一个阶段突出一两个工作重点,实现各个击破,实现整体推进。相继把2005年确定为"两基攻坚年"和"平安建设年",2006年确定为"速度效益年",2007年确定为"城镇建设攻坚年",2008年确定为"交通建设年"和"水利扶贫攻坚年"。通过聚集力量,重点突破,近年来松桃办成了一些原本不敢想、难以办的大事实事,县域经济实现了跨越发展。2008年全省城建工作现场会、全区农业产业结构调整工作经验交流会在松桃相继召开;2009年"两基"攻坚顺利达标验收;松桃民族中学创"省级二级示范性高中"取得圆满成功;500千伏输变电工程、迓大二级路、高力水泥厂等一批大项目开工建设并建成使用;高速公路、盐井水库、铁路复线等骨干项目前期工作相继启动,为松桃县域经济发展注入强大活力。同时,坚持用发展来凝聚人心,靠发展来鼓舞士气,把最广大人民群众的根本利益维护好、实现好、发展好,统筹城乡发展,县域经济跨越发展的基础和平台更加坚固,人心思上、人心思进的氛围更加浓厚。

以上这些经验和体会是松桃县在大量的实践工作中探索总结出来的,是不断推进科学发展、和谐发展,筑牢创建武陵山区经济强县根基,实现经济社会跨越式发展的一笔宝贵财富,仍需继续坚持,创新发展。

三、松桃县域经济发展存在的主要问题和下步打算

(一)存在的主要问题

一是欠发达、欠开发程度深。截至2008年,全县人均GDP仅有653美元,离总体小康水平还有较大差距。全县仍有贫困人口12.61万人,占全县总人口的20%。全县503个行政村中尚有76个村未通公路,占15.1%;工

程性缺水严重，全县人均保有灌溉面积为0.26亩，仅为耕地面积的43.3%；有38.6万余人存在饮水安全问题，占总人口的56.4%。二是产业结构不够合理。2008年，三次产业结构比重由“十五”末的42.9:29.6:27.5调整为39.8:30:30.2，但结构仍不合理。一产占比过大，二产发展缓慢，三产发展滞后。且传统产业多，新兴产业少，科技含量不高。三是城乡二元结构比较明显。截至2008年，全县城镇化率仅为23.9%，低于全国平均水平21个百分点。而且城镇产业支撑能力弱，关联度低，对农村生产力发展和经济转化的带动作用明显不够，城镇与农村存在着明显的二元社会经济结构。2008年，松桃城镇居民人均可支配收入为6264元，农民人均纯收入为2279元，两者之比为2.8:1。四是影响社会安定的因素依然存在。通过这几年来的专项整治和巩固发展，松桃社会治安有了质的飞跃，社会稳定、民族团结、经济发展。但是随着改革的深入推进，劳动就业、社会保障、医疗卫生、收入分配、安全生产和社会治安等方面将会不断涌现出一些新情况，企业改制、土地征用、房屋拆迁、环境保护等方面还存在一些新问题，影响经济发展和社会和谐的因素还比较多，维护社会稳定的任务仍很繁重。

（二）下步工作打算

1. 要发挥资源优势，不断壮大县域经济总量。要充分利用丰富的锰矿、铅锌矿、钒矿等资源，加大其开发和利用进程，加大科技投入，延长产业链条，提高产品附加值，做大做强工业经济总量，力争到“十二五”末，实现工业年总产值在“十一五”末的基础上翻一番。要充分利用丰富的土地资源，围绕培育壮大以生态畜牧业、烤烟、中药材、茶叶、油茶等为重点的农业主导产业，加快提升农业产业化经营水平，力争到“十二五”末，畜牧业总产值占农业总产值比重达50%以上，烤烟种植实现20万担以上、茶叶种植面积达20万亩以上、油茶种植面积达25万亩以上、发展中药材基地10万亩以上。要依托县城显著的丹霞地貌和浓郁的民族风情，着力打造以县城为龙头的丹霞民族文化旅游城市和以中国苗王城、东方氧吧桃花源为两翼的旅游精品线路，力争“十二五”期间文化旅游服务业年均增长12%以上。

2. 要加快城镇建步伐，增强辐射带动能力。要在城镇建设“五年初见成

效”的基础上，继续按照丹霞民族文化旅游城市的标准化要求，始终把县城建设摆在更加突出的位置，大手笔运作，高起点规划，高水平设计，高标准建设，强有力推进，力争到2015年，县旧城改造完成85%以上，新区建设基本完成，县城面积达20平方公里以上，常住人口达15万人以上，城镇化率达到32%以上。同时，要抢抓国家加大对农村危改、廉租房建设、移民搬迁和棚户区改造力度的政策机遇，加快乡镇集镇规划建设进程，统筹城乡协调发展。

3. 要狠抓项目建设，切实增强发展后劲。要深入实施“项目带动”战略，抢抓国家实施扩大内需、保增长的一系列政策机遇，狠抓项目争取立项建设，力争以高速公路、铁路复线、大中型水库等为主的一批大项目、大工程尽快落户松桃。继续加大招商引资力度，以丰富的资源吸引客商，以真挚的感情打动客商，以优质的服务使客商放心在松桃大胆投资兴业。同时，要继续巩固平安创建成果，深入开展“满意在松桃”、“省级文明卫生县城”、“中国最佳旅游目的地”等创建创优活动，扎实开展社会治安综合治理工作，进一步强化服务意识，提高服务功能和服务水平，着力营造良好的投资环境和发展环境。

4. 要全力关注民生，促进各项事业协调发展。要进一步巩固和提升“两基”、“普实”成果，不断完善初级卫生保障制度和公共卫生体系建设。切实加强农村危房改造和城镇廉租房建设，认认真真把民心工程办好。继续控制人口增长，提高计划生育水平。努力扩大城乡就业，增加城镇居民收入。进一步深化社会保障制度改革，建立健全社会保障管理和运行机制。建立和完善公共安全突发事件应急保障机制，提高防灾减灾能力。加强产品质量监督体系建设，保证人民群众健康安全，从而实现经济发展与社会进步协同推进。

四、几点建议

松桃是一个欠发达、欠开发的“老、少、边、穷”县和人口大县，因经济发展起步较晚，基础条件薄弱，资源优势未能得到充分发挥，县域经济运行质

量不高，在发展中还存在着许多困难和问题，需得到上级的大力支持，给予少数民族自治地方优惠的政策措施。

（一）加大项目资金的支持力度

鉴于松桃县县域经济发展缓慢，与周边县市差距较大的实情，必须通过"项目带动"，加大资金投入，才能改变基础设施薄弱的现状。建议省人民政府在项目安排上，改变以往以县为单位搞平衡，适当考虑人口大县和"黔东门户"因素，尽量给予政策倾斜。同时，在现有投资力度不减的前提下，参照重庆市的做法，即基础设施同步规划、同步设计、同步审批，允许地方贷款实施，市财政贴息，然后通过上级项目投入逐步消化本金等方式，加快交通、水利和公共服务等重点基础设施建设，缩小与周边县市的差距，以凝聚人心，改善基层干群关系，塑造贵州新形象。

（二）加大对自治地方的政策倾斜

由于松桃地处偏远，经济发展滞后，基础设施建设欠账太多等原因，许多民族自治优惠政策没有真正落实。建议省人民政府建立民族地方财政以奖代补新机制，降低或免除民族自治县的建设项目县级政府配套资金。

（三）搭建民族边区协作平台

松桃与重庆秀山、酉阳和湖南花垣、凤凰同处武陵山腹地，地域相连、人缘相亲、经济相融、人文相近。但是由于各省市的政策有差异，重庆实行"市管县"，湖南实行"内紧外松"的边区政策。长期以来，在发展县域经济上，彼此间的思想观念难以融合，资源市场难以相通，体制文化难以相融，能源产业难以互补。建议省委、省政府将松桃作为"扩权强县"的试点县，把民族自治县更多的优惠政策给足用活，减少审批环节，扩大县级自主权。除国家法律、法规有明确规定外，原需经地级审批或管理的，由县自行审批和管理；原需经地区审核，报省审批的，由县级直接审核，报省审批，报地区备案；对政府投资外的建设项目，由扩权县投资主管部门自行核准或备案，并在用地报批上参照地级权限直接报省审批，从而为实现少数民族边区"合作共赢、同步发展"搭建最佳平台。

创新发展思路　促进兴义市经济发展

兴义市政府办

兴义市位于贵州省西南部，地处黔滇桂三省（区）结合部，是黔西南布依族苗族自治州州府所在地和全州政治、经济、文化、信息中心，距贵阳320公里，距昆明360公里，距南宁525公里，处在南（宁）贵（阳）昆（明）经济圈的中心区域，地理区位优越，素有“三省通衢”之称。辖区国土面积2911平方公里，耕地面积3.05万公顷，森林覆盖率35%。2008年末常住总人口73.66万人，其中少数民族18.2万人，人口较多的少数民族有布依族、苗族、回族等。“十五”以来，先后荣获“全国双拥模范城”、“全国先进文化市”、“全国科普示范市”、“全国计划生育优质服务市”、“全国产粮大市”、“国家地质公园”、“西部百强县市”、“贵州省经济十强县市”、“中国最佳休闲旅游城市”、“中国观赏石之乡”、“全国平安畅通县（市）”、“中国十佳休闲宜居生态城市”等荣誉称号。全市政治稳定，社会安定，经济繁荣，人民安居乐业。

一、县域经济发展取得的成就

“十五”以来，在省委、省政府和州委、州政府的领导下，兴义市坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻党的十六大、十七大会议精神，认真学习领会胡锦涛总书记视察贵州及兴义市时的重要讲话精神，以科学发展观统领经济社会发展全局，狠抓“两大建设”（和谐社会建设、新农村建设），突破“三化一业”（新型工业化、特色城市化、农业产业化、生态旅游业），统一思想抓落实，突出重点抓落实，强化措施抓落实，努力推进经济社会转入科学发展轨道，全市经济社会发展取得了显著成效。从2000年到

2008 年,全市生产总值从 27.76 亿元增加到 102.35 亿元,年均增长 12.5%;人均生产总值从 3997 元增加到 13978 元,年均增长 11.0%;财政总收入从 2.8 亿元增加到 13.1 亿元,年均增长 21.2%;固定资产投资从 7.4 亿元增加到 40.34 亿元,年均增长 24.3%;城市居民人均可支配收入从 4727 元增加到 13501 元,年均增加 1097 元;农民人均纯收入从 1888 元增加到 3590 元,年均增加 213 元。招商引资协议签约资金从 2001 年的 3 亿元增加到 2008 年的 42.4 亿元,增长了 6.5 倍。三次产业结构从 2000 年的 21:42.4:36.6 调整为 2008 年的 13.2:48.6:38.2。全市综合经济实力明显增强,2008 年县域经济基本竞争力位居西部百强县市第 36 位,比 2000 年的 52 名上升了 16 位。

(一)新型工业化成效显著

完成了《沿铁工业发展布局规划》、《兴义市轻工产业聚集区规划》编制,建成了一批科技型、环保型、效益型企业,煤炭、电力、化工、冶金、建材、制药、烤烟、酿造等具有地方特色和比较优势的支柱产业粗具雏形。老江底电站、永康桥电站、纳灰河电站、宜化"2030"工程、兴化"1815"工程、泰安水泥年产 120 万吨旋窑生产线、荣盛水泥扩能技改、立根电石、天地药业扩能技改等一批重大工业项目建成投产;兴义电厂、贵州宜化"双 20"醇酸和 30 万吨硝铵工程、威舍煤化工、万屯煤化工等重点项目建设有序推进,工业经济已成为全市经济的重要支撑。

(二)特色城市化进程加快

实施了老城区道路改扩建工程,先后建成兴义广场、坪东广场、体育公园、八一公园,并对穿云洞公园进行改造,改善了城市居住环境,建成新城区城市道路十余条近百公里及城区人行天桥,城市广场、公园、供水、供电、供气、污水处理等市政设施逐步完善,城市建成区面积从 2000 年的 13.6 平方公里拓展到 26.7 平方公里,城区人口从 16.6 万发展到 33 万,城镇化率从 26.5% 提高到 41%,初步构建了现代化中等城市的基本框架。现正按 100 万人口大中城市目标对城市修编进行调整,城镇规划、建设、经营和管理水平不断提高。

（三）农业产业化稳步推进

大力推进产业化进程，巩固农业基础地位，以“五个培育”为抓手，积极调整农业结构，以优质粮油、烤烟、草地畜牧、茶叶、甘蔗、蔬菜、中药材为代表的特色农产初具规模，区域化、产业化、市场化步伐加快。建成了桔山、万鲁两个现代化农业示范区，七舍万亩茶叶及白龙山草地畜牧养殖基地初具规模，仓更板栗、清水河生姜生产加工已产生规模效应，龙头企业达到45家，“公司＋农户＋市场”模式的烟草公司、鲁屯油脂化工厂、绿缘花卉公司、两江食品公司、华西生态牧业公司等农业龙头企业效益凸显。大力实施退耕还林还草、植树造林、封山育林、水土保持、天然草原恢复、公益林保护、“四沿绿化”等一系列生态保护工程项目，认真贯彻落实《州委、州政府关于加强生态文明建设促进经济社会又好又快发展的意见》精神，大力推进林业工程建设和石漠化治理。2008年，全市森林覆盖率达到35%，比2000年提高了5.1个百分点。产业结构调整的稳步推进，使农业在三产结构中的比例下降至13%。

（四）生态旅游业发展迅速

推进旅游与文化、旅游与体育、旅游与生态、旅游与环境有机结合，集中打造以自然风光、民族风情、人文景观、自然遗产为代表的精品旅游品牌，旅游基础设施不断完善，旅游产业加速发展。八年间，兴义市先后被评为“全国工业旅游示范点”、“全国农业旅游示范点”、“中国最佳休闲旅游城市”、“中国十佳休闲宜居生态城市”、“中国观赏石之乡”，万峰林景区被评为国家4A级景区，创建“中国优秀旅游目的地”工作有序开展，并成功举办了马岭河峡谷漂流节、金秋万峰旅游节、西部生态旅游论坛首届年会、首届中国万峰湖野钓大奖赛和全国山地运动会、中国文学期刊兴义发展论坛等重大节会活动，兴义城市知名度和美誉度不断提高，旅游接待人数和旅游综合收入逐年增加。同时，强化对服务业发展的引导和支持，以交通运输、商贸、餐饮等为重点的传统服务业和以现代物流、中介服务、通信服务等为重点的新型服务业蓬勃发展，第三产业对国民经济发展的推动作用明显增强。

（五）社会事业全面进步

兴义市始终把改善人民生活、解决民生问题作为政府重中之重的工作来对待。社会保险方面，到2008年底，全市企业养老保险参保人数达19718人，医疗保险参保人数达25768人，失业保险参保人数达12929人，工伤保险参保人数达19246人，城镇居民基本医疗保险参保人数达21284人，新型农村合作医疗参合人数达55.15万人，参合率达92.74%。计生方面，深入推进计划生育"三结合"帮扶，全面实施"少生快富"工程，逐步提高农村部分计划生育家庭奖励扶助标准，计生家庭民生问题得到切实改善，人口过快增长的势头得到遏制。2008年全市人口自然增长率为7.28‰，比2000年的7.75‰降低了0.47个千分点。就业方面，针对2008年金融危机带来的农民工大量返乡和大中专毕业生就业难问题，我市对就业和再就业工作高度重视，严格按照黔西南州《关于大力推进创业促进就业的若干意见》执行，着力加强高校毕业生、转业退伍军人、新增劳动力的就业指导，通过实施"阳光工程"、"雨露计划"促进农村富余劳动力转移就业，加快推动创业服务体系建设，对"零就业"家庭、"40、50"家庭和就业困难家庭进行重点帮扶，城镇登记失业率控制在3.35%以内。文化教育事业方面，投资1.1亿元建成兴义中学并顺利开学，全面落实"两免一补"政策。幼儿教育、高中教育、高等教育、职业教育、特殊教育快速发展，社会力量办学逐步规范；全市农村广播电视节目无线覆盖工程全面完成，兴义人民广播电台成功开播；取材于黔西南并在我市和贞丰拍摄的电视连续剧《绝地逢生》中央一套顺利播出，取得了较好的宣传效果；反映我州土地改革的宽银幕电影《云下的日子》已经在我市和兴仁、贞丰两县完成了拍摄工作；倾力打造了布依"八音坐唱"等一批独具地方民族特色的文化精品，并在穿云洞公园改造中配套建成"忠义"、"正义"、"仁义"、"礼义"、"信义"为主题的"义城百子园"，传统民族文化得到进一步弘扬。

（六）基础设施建设不断夯实

交通设施方面，到2008年，全市通乡油路达100%，现正在逐步推进乡镇间油路建设；汕昆高速公路顺利开工建设，324国道兴义至郑屯三家寨和

兴义至巴结精品旅游公路、高峰经清水河至小石脑子、安龙县洒雨古里至兴义市万屯松林通乡油路、马岭大坪至固古公路改造等工程先后建成，晴兴高速、毕水兴高速前期加快推进；兴义飞机场和巴结、红椿、白云港、未罗兰堡、水打龙、坝达章、簸箕田、安沙等港口码头先后建成并投入营运，初步形成了铁路、公路、航空、水运四位一体的立体交通运输网络。水利设施方面，先后完成了珠治风洞河和纳省河小流域水保治理工程、敬南马脖子水库、猪场河除险加固工程和兴中灌区三期二批工程，"引马入兴"、木浪河水库扩容、小龙潭水库、万屯工业园区供水工程等项目前期工作有序推进。电力设施方面，香书塘、围山湖220千伏变电站，马岭黄角树、木贾、酸枣、清水河、丰都110千伏等输变电站技改扩容及峰林35千伏变电站、清水河、乌沙、万屯等工业基地输变电工程顺利实施，城乡供电网络布局进一步优化，农村电网改造率达60%以上。通讯设施方面，实施了移动村村通工程，建成政府OA办公系统、视频会议系统、政府门户网站并试运行，启动了城市公共服务信息系统和城市规划监控系统、旅游景区景点查阅系统建设，初步构建了运转高效、安全稳定的信息网络传输平台。

二、加快区域经济发展的做法

"十五"以来，我市发展区域经济主要是"三化一业"促发展，"两措并举"促和谐。

"三化一业"促发展方面。"十五"以来，市委、市政府抓住国家实施西部大开发机遇，狠抓"三化一业"促进强市建设，发挥兴义"区位、交通、资源"三大优势，以把兴义打造成为黔西南州政治、经济、文化中心和信息中心，打造成为黔、滇、桂三省区结合部的中心市场和物流中心，打造成为"西电东送"的电源基地和电力枢纽，打造成为大西南出海通道和南贵昆经济圈的工业重镇，打造成为中国优秀旅游目的地和最佳人居环境城市为目标。牢牢把握发展、改革、稳定三个大局，实施全面协调可持续发展战略，促进了经济社会事业的协调发展。在工业化方面，实施工业强市战略，在积极扶持壮大煤

炭、电力、化工、冶金、建材、制药、烤烟、酿造等八大传统支柱产业的同时，注重发展特色优势产业、绿色食品精深加工、特色保健饮料、民族工艺品、机械制造与组装、高新电子元件加工等新兴工业，不断增强工业发展后劲，做大工业经济总量，提升工业经济支撑能力。在城市化方面，实施城镇带动战略，始终按照"高标准规划、高质量建设、高水平管理、高效能经营"的要求，进一步推进城镇建设投融资体制改革，拓宽城镇建设融资渠道。加快城镇总体规划修编工作进度和基础设施建设力度，强化城镇经营管理，深入开展"整脏治乱"专项活动，加快城市"净化、绿化、美化、亮化、序化"步伐，推进创建中国最佳人居环境城市和中国优秀旅游目的地进程。在农业产业化方面，围绕市场需求，扶持龙头企业发展，带动农产基地建设，拉动农民增收致富。突破就"三农"论"三农"的传统思路，以工业化带动农业，以城镇化促进农村，以市场化联系农民，实行以城带乡、以工促农，实现城乡互动、协调发展，以"三化"解决"三农"问题。在旅游业方面，狠抓景区景点基础设施和城区接待设施建设，规范旅游行业管理，提高旅游从业人员素质，不断提高旅游接待服务水平。围绕马岭河国家重点风景名胜区、"贵州兴义国家地质公园"、"中国观赏石之乡"、"中国最佳休闲旅游城市"、"中国十佳休闲宜居生态城市"等品牌形象强化宣传推介，推进旅游资源特许经营工作，积极探索文化、体育等节会活动与旅游业发展相结合的路子，促进旅游业更好更快发展。

"两措并举"促和谐方面：一是坚定不移地实施以"粮、钱、水、电、路、气"为主的扶贫开发战略。在抓好"三化一业"为重点的强市建设的同时，狠抓以"粮、钱、水、电、路、气"为主要内容的扶贫开发。兴义市 25 个乡镇（办事处）中有 12 个属于石山半石山沿江（南盘江）乡镇，这些乡镇基础设施条件差，交通区位无优势，经济基础较薄弱，贫困面大，扶贫开发的任务繁重。缩小贫富差距是构建和谐社会的重要内容。为此，我们整合各方面的资金、项目，实行扶贫倾斜政策，重点推进这些区域的扶贫开发，逐步缩小了区域差距、城乡差距、贫富差距，取得了阶段性成效。二是加强社会管理。兴义市近年改革发展的步伐较快，改革带来的利益分配格局调整和发展过程中带

来的土地征用、房屋拆迁等矛盾日益突出，随着经济进入快速发展期，也同时步入了矛盾凸显期。为此，我们切实加大社会管理力度，重点抓了三个方面：第一，加强信访处理工作。建立健全了信访工作的领导包案、领导值班接待、带案下访、责任分解、批办交办、限时办结等一系列行之有效的制度措施，规范信访行为，畅通信访渠道，有效化解了社会矛盾纠纷，各民族和睦相处，安居乐业。第二，加强公安管理工作。持续开展了严厉打击各种“黄、赌、毒”、“打、砸、抢”、“会、道、门”、群体性事件等危害社会公共安全的专项行动，切实加强对各种刑事、治安案件的侦破查处，有效控制了社会面上治安形势稳定，人民的安全感普遍提高。第三，加强安全生产工作。建立健全了安全生产包保制度、定期检查制度、责任分解制度、责任追究制度等安全生产管理制度措施，有效杜绝了重特大安全责任事故的发生，有效保障了人民群众的生命财产安全。

三、加快县域经济发展的几点体会

通过“十五”以来的区域经济发展实践，对我们主要有以下几点启示：

一是要有一个准确的发展定位。要在认真分析世情、国情、省情、市情的基础上，从空间和时间两个层面把握发展的目标和方向。兴义市从空间上的发展定位是：努力把兴义建设成为黔西南州政治、经济、文化和信息中心；黔、滇、桂三省（区）结合部的中心市场和物流中心；“西电东送”的电源基地和电力枢纽；大西南出海通道和南（宁）贵（阳）昆（明）经济圈的工业重镇；珠江上游重要的生态屏障和生物宝库；中国优秀旅游目的地和最佳人居环境城市。时间上发展定位是制定了全面建设小康社会“两步走”的战略目标：第一步，到建党100周年的时候，人民生活总体上达到小康水平。这个目标已经提前两年实现了。第二步，到新中国成立100周年的时候，和全国一道步入全面小康社会。

二是要有一个良好的发展环境。第一是软环境。主要是营造安定的法制环境、稳定的政策环境、高效的办事环境、诚信的市场环境。要营造很好

的发展软环境，要动真格，有切实可行的保障措施，真正使企业愿意来、留得下、能发展。第二是硬环境。主要是指供水、供电、道路、供气、通讯等基础设施条件的大幅改善。必要的硬环境是企业生产经营发展的基础，没有这个基础，有再好的软环境也是不行的。

三是必须坚定不移地实行改革开放。要不断深化体制机制改革，有效破解各种阻碍发展的体制机制难题。要不断深化对外对内开放，加强区域间的经贸交流与合作，引进先进的观念、技术、人才和资金，借助外力加快发展。

县域经济发展实践告诉我们：全省应进一步加强县市间的交流与合作，建立交流合作的长效机制和可操作的平台，促进区域间资源优势互补、区位交通优势互补，实现双赢、多赢的局面，推动全省各地经济的共同繁荣进步。

加快贞丰县经济发展的思路与对策

余越前

贞丰县位于贵州省西南部，地处云贵高原向广西丘陵过度地带，国土面积1511.9平方公里，辖6镇7乡，158个村（居）委员会。2008年末人口37.47万人，少数民族人口占总人口的49%。境内喀斯特地质地貌突出，高山、深谷、坝子、丘陵相互交错，“八山一水一分田”是贞丰的真实写照，属贵州省新阶段扶贫开发县之一。进入新世纪以来，中共贞丰县委、县人民政府始终坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，团结带领全县各族人民，集中精力抓发展，全力以赴促和谐，振奋精神、开拓进取，创造性地开展工作，全县呈现出干群团结一心、社会和谐、经济快速发展的良好局面。

一、“十五”以来贞丰县经济发展取得的成效

（一）综合经济实力得到提升

2008年与2000年相比，全县生产总值由4.13亿元上升到22.88亿元，年均增长23.86%；财政总收入由0.22亿元上升到3.35亿元，年均增长40.55%；粮食总产量由10.78万吨上升到12.12万吨，年均增长1.48%；农民人均纯收入由1298.79元上升到2518元，年均增长8.63%；农业总产值由2.58亿元上升到8.14亿元，年均增长15.45%；工业总产值由1.42亿元上升到26.57亿元，年均增长44.22%；黄金生产由25.29千克上升到7124千克，增长7098.71千克，是2000年的281.69倍。完成固定资产投资由0.45亿元上升到14.88亿元，年均增长56.57%。

(二)农业结构调整与农村基础设施建设进一步加强

实施了甘蔗、花椒、砂仁、经果林(主要以黄花梨、李子为主)、金银花"五个10万亩"农业综合开发工程。目前已成为贵州省最大的甘蔗、黄花梨生产基地,全国最大的花椒和砂仁生产基地。以种植优质花椒和金银花治理石漠化的"顶坛模式"和"坪上模式"得到中央、省、州领导和有关专家肯定并在全省推广。实施了珠江防护工程、病险水库除险加固工程以及这洋河、纳尧河、东门河小流域治理和农村饮水安全工程、农村沼气池、农网改造和"三小"工程。八年间共解决了31.3万人的饮水困难,完成沼气池11741口;营造林1万亩,石漠化治理7.8平方公里,坡耕地治理7.42万亩,封山育林1万亩。2008年全县森林覆盖率达22.84%。

(三)交通基础设施建设步伐加快

建成了关(岭)兴(仁)高等级公路和贞丰至安龙二级油路和龙场至者相、贞丰至册亨、珉谷至鲁容乡洒若、贞丰至沙坪乡龙论油路。完成了西南水运出海中通道(贞丰段)改建。2008年底,实现了乡乡通油路。全县公路总长1515.9公里,其中二级公路(关兴高等级公路)41公里,三级公路42公里。

(四)金、煤、电发展快速

建成了水银洞和烂泥沟两大金矿。2008年底,水银洞金矿年产黄金2431.31千克,烂泥沟金矿年产黄金4694.32千克,正在进行二期技改,技改达产后,年产黄金可达8000千克。煤炭资源完成整合,实施落后焦化技术工艺改造,正在进行100万吨煤焦一体化项目建设。大田河电站、董箐电站发电45238千瓦时,比2000年多发电43926千瓦时,是2000年的34.48倍。

(五)城镇建设成效明显

县城面积从2000年的3.5平方公里扩大到2008年的6平方公里。认真开展县城规划修编并于2006年获省批复,不断完善城市功能和提升城市品位。对龙场、者相、北盘江等小城镇的规划、建设和管理工作有所加强,城镇的辐射带动作用进一步显现。

(六)社会事业全面发展

"十五"以来,实施了农村教育寄宿制办学、国家薄弱学校改造工程,充

分整合教育资源，集中资源办学，教学质量逐年提高，中、小学生入学率逐年上升。2000 年小学适龄儿童入学率达 98.35%，其中女童入学率达 97.98%，小学巩固率 60%，初中毛入学率 47.4%，初中巩固率 50%；2008 年小学适龄儿童入学率 99.60%，其中女童入学率 99.50%，小学巩固率 98.1%，初中毛入学率 99.17%，初中巩固率 97.8%。2000 年校舍建筑面积为 165838 ㎡，2008 年校舍建筑面积达 289004 ㎡，增加了 123166 ㎡，是 2000 年的 1.7 倍。2003 年“两基”通过省政府验收，2007 年“两基”巩固提高和“普实”验收工作通过省政府验收，2008 年通过国家级验收。卫生保障体系进一步完善，建成了县急救中心办公楼、县疾控中心业务大楼，完成了鲁容乡、白层镇、长田乡、鲁贡镇等乡镇卫生院改扩建，一批村级卫生室建成投入使用。2008 年参加新型农村合作医疗的农民 314326 人，参合率 92.58%，补偿金额达 1164.14 万元。人口计生工作进一步得到加强，正在创建国家计生优质服务先进县。旅游资源得到合理有效的开发和保护，以北盘江大峡谷、三岔河湖、双乳峰、竹林堡、花江铁索桥等风景区为重点的旅游资源开发进度加快。从 2003 年开始，成功举办了一年一度“六月六”布依族风情节和三岔河金秋笔会、全省龙舟邀请赛、首届布依歌舞大赛等系列活动，协助完成了电视剧《雄关漫道》、《绝地逢生》在贞丰的拍摄工作。八年来共接待游客 71.9 万人次，旅游收入达 1.93 亿元。大力挖掘布依民族文化，做好非物质文化遗产的申报和保护工作。《布依勒尤》被国务院列为第二批国家级非物质文化遗产，《布依六月六》、《布依服饰》等七项被省政府列为非物质文化遗产。

（七）招商引资和项目建设成效明显

八年来，以实施西部大开发为契机，通过举办“六月六”布依民族风情节等招商引资活动，总共签约项目 82 个，资金 112 亿元。引进一批投资实力强、科技含量高的投资商先后建成了金都花园、贞宸花园、盛丰铭园、康筑花园、双乳峰景区、水银洞金矿、烂泥沟金矿，为贞丰的经济社会发展起到积极的推动作用。

（八）高度重视民生工作

全面实施城乡最低生活保障制度和社会救助体系建设，完成农村 739 人

五保供养，提高保障标准为每人 147 元。建成廉租住房 6800 平方米，解决城市低收入家庭的住房困难，完成了 4772 人的库区移民搬迁。

二、主要做法和经验

（一）围绕增收抓“三农”

一是加快甘蔗、花椒、金银花、砂仁、经果林等“五个 10 万亩”产业的培育、发展、扩大工作，以“顶坛模式”和“坪上模式”在全县加以推广，促进农民增收、农业增效。二是大力发展养殖业，“十五”以来扶持 4 个养殖规模 1500 头猪标准养殖场。三是坚持发展劳务经济，积极引导农村富余劳动力有序地向非农产业和城镇转移，不断拓宽农民增收渠道。四是大力开展以农村基础设施建设为突破口，以提高人的素质为根本，以广大农民为主体的社会主义新农村建设。五是把发展工业与推进农业产业化经营进行有机结合，与加快以发展商贸为主的第三产业结合起来，不断增加贞丰县工业企业经济总量。以贞丰县现有的农产品加工企业为平台，出台扶持和奖励政策，充分调动农民种植甘蔗、花椒、辣椒的积极性，加快农业产业化的发展，把贞丰县培育成为全国“花椒生产基地”和全省“甘蔗生产基地”，努力实现农民增收，农业增效。

（二）突出重点抓工业

一是抓“金煤电”产业，强龙头企业。依托水银洞金矿和烂泥沟金矿两大黄金生产企业的矿冶资源和技术工人等方面的优势，做大做强黄金产业。充分发挥贞丰县煤炭资源优势，加快煤炭企业改革，延长煤炭产业链，促进煤炭产业发展。充分发挥贞丰县水资源丰富的有利条件，制定电力产业的发展规划，加快“西电东送”发展的步伐，使之成为贞丰县的又一个支柱产业。二是做好现有工业企业的扶优扶强工作。为企业提供优质服务，切实为企业协调解决融资、原料、治安等问题，帮助企业扩大生产规模，加快新技术推广应用，延长产业链，把产业做大做强，提高产品市场竞争力。

（三）转变观念促发展

一是转变抓项目的思想观念。在抓项目中，积极转变思想观念，能

快的项目要快，能上的项目要上，从群众的根本利益出发，达到“金山银山”和“绿水青山”双促进。二是转变抓项目体制观念。坚持“有所为，有所不为”，真正把精力放在政府招商引资、营造良好的环境上来。三是加强干部队伍建设的观念。加强干部队伍建设，教育培养干部职工树立正确的价值观、业绩观，懂得发展才是硬道理、招商引资是硬本领、新上项目是硬业绩、抓好落实是实绩的新观念，努力建成一支能攻坚、善打硬仗的专业干部队伍。

（四）创新模式抓招商

一是因地制宜，发挥优势，认真选好招商引资的项目。充分利用资源优势，把发展资源型新型工业企业、旅游业开发等作为招商引资的重点，选好项目，有计划、有重点的进行招商引资。二是全力抓好已签约项目的服务工作，加快项目开工，促进尽快竣工投产，发挥效益。

三、加快贞丰县经济科学发展的思路和对策

近几年来，贞丰县经济虽然取得了长足发展，但必须清醒地看到，与发达地区、发展速度快的地区相比仍然存在着巨大的差距。今后，贞丰县发展的主要方向和总体思路是：以科学发展观为统领，以解放思想为先导，以党的建设为保障，认真贯彻落实党的十七大和十七届三中、四中全会精神，紧紧围绕打造“秀美繁荣、创业诚信、文明和谐”新贞丰的发展目标，大力弘扬“团结奋进、只争朝夕、齐抓实干、创新创业、科学发展”的贞丰精神，坚持发展第一要务，突出特色、发挥优势、破解难题、转变方式、构筑落实、体现服务的新机制，纵深推进以惠贞高速为重点的交通建设，以“五城共建、五园同规”为重点的城市建设，以金煤电及金属镁等资源深度开发为重点的新型工业化建设，以“五个10万亩”为重点的生态农业建设，以石漠化和坡耕地治理为重点的生态建设，以双乳峰、布依文化、黄金文化、贞丰古城为重点的文化旅游产业发展，以民生为重点的平安和谐贞丰建设，努力开创贞丰经济社会又好又快发展的新局面。

(一)以保增长为目标,狠抓项目建设

项目建设是经济社会发展的强大"引擎",抓项目就是抓发展,特别是对欠开发、欠发达的贞丰县显得尤为重要。2009 年受国际金融危机的影响,经济发展形势不容乐观,压力增大。下一步,将实行财政重点倾斜政策,财政支出先保重点项目建设,并抓住中央和省扩大内需的机遇,千方百计抓好项目工作,争取更多项目加快发展。一是转变经济发展方式,大力加强项目前期准备工作,超前谋划、储备一批能够加快产业结构调整的战略性项目、交通、城乡建设等基础设施项目及民生项目,为经济发展提供有力支撑。2010 年,贞丰拟申报贞丰白层至兴仁屯脚公路(贞丰段)、七星湖水库(预备)、贞丰县长田金矿(新开工)等项目 53 个,总投资 11.76 亿元。二是加大项目管理力度,对正在开展前期准备工作的项目,加大工作力度,争取尽快开工建设;对在建项目,加强项目调度和督查,推进项目又好又快实施。三是大力推进重大项目建设,集中力量抓好中央新增投资项目和省、州重点项目的实施工作,进一步夯实经济社会发展基础。

(二)以交通和水利建设为重点,优化发展硬环境

一是着力抓好惠兴高速贞丰段建设的服务工作。启动白层至鲁贡、白层至兴仁屯脚等公路建设,继续搞好西南水运中通道航道整治和白层港一、二作业工程建设服务,抓好 2010 年的通村公路项目建设。二是启动建设投资 900 万元的城市防洪工程;完成投资 700 万元的盘江灌区项目和高视、大山、云洞病险水库除险加固工程验收。开工建设付家湾水库、后海子水库除险加固工程。完成水车田水库干渠工程建设。抓好七星水库、鲁花水库、双龙坡水库、鲁贡水库等的前期论证和申报立项工作。实施好 2009 至 2010 年的农田水利项目,完成 68 个工程点 41815 人的饮水安全工程。

(三)以"五城共建"为载体,加快城市化进程

以创建全国文明城市、卫生城市、园林城市、优秀旅游城市、双拥模范城市的"五城共建"为载体,不断完善城市服务配套功能,推进城市环境不断改善,不断提高市民素质和文明程度。一是投入资金 100 万元加强城市公共设施维护,并以整脏治乱为抓手,加快城市绿化、亮化、序化工程。二是重点抓

好县城污水处理厂、垃圾填埋场建设的设计达产和正常运营工作，实施好内环路、富民路的改造工程，加快南环路、珉山公园等城市基础建设。三是抓好贞丰中学新校区、武装部新营区、紫金公司后勤基地、龙滩轻工业园区、体育馆、第二、三期廉租房、南环路综合市场、这洋农贸市场等重点市政工程建设，完成商品房开工建设10万平方米。

（四）以“五园同规”为平台，推进工业化发展

以推进龙场煤化工工业园区、金属镁工业园区和连环氰化钠化工工业园区、白层港物流物业园区、县城轻工业园区建设为载体，构筑产业集群，推进优势资源向优势产业聚集、优势生产要素向优势企业聚集。黄金产业：重点抓好烂泥沟、水银洞两大金矿的技改工作，提高生产能力，加大黄金资源的勘探力度；加快长田簸箕田黄金生产新系统建设，着力推进黄金精炼厂、氰化纳厂建设，力争在2010年6月底建成投产。煤炭产业：除搞好煤矿整合技改、提高生产能力和安全生产外，重点抓好100万吨煤焦项目建设，使之在2010年7月底建成投产。电力产业：继续抓好董箐电站建设的服务保障工作，实施好县域110千伏变电站搬迁、白腊220千伏变电项目、者相110千伏、连环35千伏变电工程，积极争取福拉电站开工建设。

（五）以农民增收为目标，推进农业产业化

一是大力改善农村基础设施和生活环境。二是继续抓好以“5个10万亩”为主的农业结构调整。着力实施好3000亩优质高产基地建设。完成新植花椒2万亩，并抓好2000亩标准化花椒园区建设。新植李子1万亩，板栗2万亩。分别在龙场、者相、珉谷、白层、鲁贡、长田等乡镇建立一个1000—5000亩的示范基地。继续抓好烤烟等传统产业。着力抓好特色农产品基地建设，积极引进更多的外部资金、技术、人才来贞丰发展农产品加工型龙头企业，扶持好县内农产品加工企业，带动农业种养结构调整。三是继续推进以示范点为主的新农村建设。四是抓好以鲁容乡和整村推进为重点的扶贫开发。五是建立合理的土地资源流转机制。

（六）以石漠化治理为重点，加快环境保护与生态建设

一是继续加大25°坡耕地治理工作力度，完成坡耕地治理2.5万亩。完

成退耕还林人工造林5000亩,珠防工程封山育林5000亩,退耕还林补植补造20000亩的计划任务。完成投资160万元的石漠化治理工程和投资1139万元的水土保持综合治理工程。规划实施青冈林流域封山育林4752亩,防护林13140亩,经果林3327亩。实施关兴公路、水源地、风景区"三沿"绿化5000亩。二是加强重点项目的环保工作,积极做好惠兴高速贞丰段、龙场100万吨煤焦项目、烂泥沟金矿、水银洞金矿等重大项目的环保工作。三是加强环境保护能力建设,加大对环境违法行为的查处力度。

(七)以弘扬民族文化为重点,推进旅游产业发展

围绕"山水风光、民族风情、黄金文化、贞丰古城"等特色优势,以贞丰获"中国金县"称号和双乳峰景区综合开发为契机,以争办2011年第六届贵州省旅游发展大会为抓手,以"六月六"等民族传统节日为载体,以贞丰与黔西南州黔渝公司合作开发贞丰民族文化为契机,加大旅游基础设施建设和宣传推介力度,着力打造好以双乳峰为代表的自然风光,以布依族传统文化为代表的民族文化,以及黄金文化、贞丰古城四大旅游品牌,推进文化建设和旅游产业发展。

(八)以保障民生为重点,大力发展社会事业

一是认真抓好2010年农村危房改造、第三期廉租房等项目的争取和实施工作,确保项目按期完成。二是进一步巩固"两基"成果,积极推进薄弱学校更新改造和农村寄宿制学校建设工程。重点抓好贞丰中学新校区、县委党校、职业中学实训楼等建设,进一步加大对农村学校的扶持力度,促进教育均衡发展。三是不断丰富计生技术服务工作内涵,拓宽服务领域,扩大计划生育优质服务覆盖面,并做好2010年全省人口与计划生育科技大会在贞丰召开的有关工作。四是抓好卫生基础设施项目申报立项工作,逐步改善基层卫生工作的环境条件。完成全县卫生系统事业单位人事制度改革工作,规范乡镇卫生院的财务管理,加快民族中医院专科建设,继续做好甲型H1N1流感的防控工作。五是推进全县13个乡镇的数字电视整转工作,全面完成2010年的广播电视村村通建设任务。开展好系列体育活动,挖掘、宣传一批农村传统体育项目。六是着力抓好安全生产。全面落实安全生产监

管责任和主体责任，扎实开展好安全生产执法、治理、宣传教育工作，切实做好安全隐患排查和整治工作，维护人民生命财产安全。七是抓好社会治安综合治理工作。继续抓好“五五”普法整村推进和“平安贞丰”创建工作，加大社会治安综合治理力度，打击各类违法犯罪行为，提高人民群众安全感。认真做好信访工作，加大各类矛盾纠纷排查力度，妥善解决群众的合理诉求，维护群众利益，促进社会稳定和谐。

加快毕节市经济社会发展的思路和对策

毕节市政府办

“十五”以来，毕节市在经济社会发展中，形成了明确的发展思路和模式，积累了一定的经验，现加以总结，并对加快县域经济发展提出建议，对加快县域经济的发展有着积极的借鉴意义。

一、经济社会发展情况

我市始终以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照省、地的统一部署，立足全市“欠开发、欠发达、欠开放”的实际，围绕毕节扶贫开发、生态建设试验区三大主题，以发展为第一要务，坚持工业强市、城建兴市、三农稳市战略不动摇，统筹推进城乡协调发展，不断改善民生，有力地推进了全市经济社会又好又快发展。

（一）国民经济快速增长，人民生活水平不断提高

由于历史、现实等多方面原因，毕节市经济发展相对滞后。为加快地方经济发展，我市不断强化城市兴市、工业强市理念，以固定资产投资为第一动力，以项目建设为抓手，推进全市经济快速发展。2008 年，全市实现生产总值 84.04 亿元，与 1999 年 30.65 亿元相比，年均增长 11.8%，三次产业结构从 36:39:25 调整为 21:36:43，经济结构进一步优化。财政总收入从 1999 年的 1.8 亿元增加到 4.4 亿元，年均增长 10.4%。完成全社会固定资产投资 36.2 亿元，比 1999 年的 6.4 亿元增长 466%，年均增长 21.2%。社会消费品零售总额达到 15.4 亿元，年均增长 15.5%。农民人均纯收入从 1999 年的 1421 元增加到 2884 元，净增 1303 元，年均增长 7.5%。城镇居民人均

可支配收入从1999年的4420元增加到12288元,净增7868元,年均增长5.1%。其他各项经济指标均保持了持续发展的良好势头,人民生活水平不断提高。

(二)农村经济不断发展壮大,基础设施明显改善

毕节是一个典型山区农业大市,加快农村经济发展,着力解决"三农"问题是关系全局、关系根本的大事,政府始终把"三农"工作作为各项工作的重中之重,认真贯彻落实各项惠农政策,着力加强农村基础设施建设,促进农业农村经济平稳发展。2008年,全市粮食总产量达44.28万吨,比1999年的38.70万吨增长14%,创历史最高水平。以牛羊为主的生态养殖和生猪养殖快速发展,牲畜存栏和肉类总产量稳步增长。优质水果、蚕桑、大蒜、辣椒、蔬菜等特色种植业规模不断巩固扩大,农产品加工企业、农村合作经济组织不断发展壮大,农业结构调整取得了新突破。新阶段扶贫开发和社会主义新农村建设扎实推进。9年来全市累计投入开发扶贫资金1.11亿元,实施扶贫项目539个,试验区示范项目108个,减少贫困人口和低收入人口3.23万人。9年来,完成通乡公路镶边改造374.5公里,实施通乡油路建设300多公里,建成通村公路1275公里,交通条件进一步改善。认真组织实施了渴望工程、解困工程、烟水配套工程、农村安全饮水工程等一批水利工程,新增灌溉面积20多万亩,解决了20余万人和12.4万头大牲畜的饮水困难,成为全国农村饮水安全示范县市之一。烟水工程建设被国家烟草局誉为"毕节模式",在全国推广。完成了农建工程、农业综合开发、农村沼气、农网改造等一批农村基础设施项目。组织实施了长江水土流失防治工程、退耕还林、天然林保护、环城绿化、石漠化综合治理等一批生态建设重点工程,完成退耕还林28.09万亩,治理水土流失330.1平方公里,对118.9万亩天然林实施了有效管护,全市森林覆盖率从2002年的23%提高到2008年的31%。农业基础设施、农村生态环境、农村生产生活条件明显改善。

(三)城镇建设快速推进,城市形象明显改观

城镇化水平低一直是制约我市经济社会快速发展的重要因素,只有加快城镇化,充分发挥城镇集聚人才、资金、技术等生产要素的作用,用城镇化

促进工业化，用工业化推动城镇化，最大限度把农民变成市民，把农民变成工人才是毕节脱贫致富的根本之策。为此，我市紧紧抓住国家实施西部大开发、毕节试验区建设、地市共建的历史机遇，紧紧围绕建设川滇黔三省结合部区域性中心城市和山水园林城市的目标，进一步加快城市提质扩容步伐，建成了城市生活垃圾卫生填埋场、污水处理厂、城市供水管网改造等一批城市基础设施项目，改造、新建了一批城市骨干路网、广场、公园等城市功能设施。特别是近年来，以"一河两园六路"改造建设为重点，全面加快城市基础设施建设。城区供水管网、污水管网建设与城市路网建设同步推进，供电、通讯、煤气等设施不断完善。小城镇建设稳步推进，城镇化水平不断提升。同时，以创建省级卫生城市为目标，以迎接试验区建立20周年为契机，以整脏治乱专项行动为载体，切实加强城市管理，不断完善市政设施，整治了一批背街小巷，实施了绿化、亮化工程，市容市貌明显改观。

（四）工业经济发展迅速，经济结构进一步优化

依托资源优势，大力发展新型能源工业是毕节的希望所在。为加快能源工业的发展，变资源优势为经济优势，我市切实采取有效措施，积极向上争取工业建设项目落户我市，不断夯实我市工业经济发展基础。经过几年的发展，以煤电一体化为框架的新型能源工业经济已具雏形。投资12.4亿元的东华热电厂1号、2号机组建成投产，投资7.7亿元的煤化工项目进展顺利。引进大型企业全面勘探煤炭资源，加快推进了王家坝煤矿、岔河煤矿、杨家湾煤矿等配套煤矿建设。35对技改扩能整合煤矿全面开工建设。规划建设了"双池"经济走廊和黔西北工业园区两个工业园区，引导入驻了煤电一体化、金江公司季戊四醇、力帆骏马汽车制造厂、蚕桑缫丝加工厂、北京中科嘉利有限公司5万吨马铃薯加工、顺泰烟叶60万担烟叶复烤新生产线、毕节灵峰20万吨复合肥新生产线、赛德水泥厂100万吨/年水泥生产线及50万吨商品混凝土生产线、万亩中草药种植基地、黔西北汽车城等10余个项目，为全市工业经济的发展奠定了坚实的基础。同时，进一步完善招商引资有关优惠政策，努力吸引外来客商在我市投资兴业。2008年，落实招商引资签约项目10个，签订协议资金近134亿元，实际到位资金13.8亿元，创

历史最高水平。第三产业蓬勃发展。2008 年,全市非公有制经济总户数 16140 户,从业人员 53839 人,营业收入 25.9 亿元,完成增加值 2.7 亿元,上缴税金 2.4 亿元,成为拉动市域经济发展的重要力量。

(五)各项社会事业全面进步,和谐社会建设取得新进展

我市始终高度关注各项民生事业,始终坚持致力于解决群众普遍关心的热点、难点问题,努力推进和谐社会建设。教育工作以"两基普九"、"两基国检"为契机,不断完善教育教学基础设施,不断强化师资力量,办学条件明显改善,顺利通过省的验收和复查。卫生工作以完善城乡医疗保障体系建设为主线,不断提高社会保障能力。2008 年全市参保新农合人数 94.75 万人,参合率达 93.6%,城乡居民最低生活保障制度覆盖全市。全市 4.4 万户 10.74 万人纳入农村低保,1.10 万户 2.94 万人纳入城市低保,城乡低保覆盖面进一步扩大。人口计生工作围绕控制人口增长、提高人口素质的总体目标,不断提高人口计生工作整体水平,全面完成各年度计生目标任务,成为全省计生优质服务先进县(市)。安全维稳工作以构建和谐毕节为核心,以社会主义精神文明和民主法制建设为重点,深入开展县(市、区)委书记大接访活动,认真消化和解决了一大批历史遗留问题,进一步巩固了创建"社会治安模范市"成果。健全了市、乡、村三级安全生产监管网络,强化责任追究,有效防止了各项安全事故的发生。深入开展社会治安综合治理,推进"平安毕节"创建活动深入开展,群众安全感明显上升,社会治安稳步好转。

能取得这样的成绩,有以下几点体会。一是必须深入贯彻落实科学发展观,按照好字优先、能快则快的总体要求,大力夯实发展基础,进一步增强经济的总体实力和综合竞争能力。二是必须紧紧抓住中央扩大内需的政策机遇和毕节试验区加快建设的历史机遇,牢固树立机遇意识和发展意识,创造性地开展工作,促进经济社会的跨越式发展。三是必须牢牢抓住重大项目和招商引资工作,充分发挥资源优势和环境优势,用大项目、好项目推动大发展、快发展,加快全市工业化建设进程。四是必须坚持以地市共建为平台,加快城市建设和发展,不断提高城镇化水平。五是必须深化农村改革,大力发展农村经济,统筹推进城乡协调发展。六是必须加大金融创新工作

力度，努力解决资金瓶颈制约问题。七是必须高度关注民生，努力构建和谐社会。这些，在今后的工作实践中具有十分重要的借鉴意义，必须持之以恒、不断完善。

在总结工作的同时，存在的问题和困难也不容忽视。我市财税结构还较为单一，支柱型财源尚未建立，刚性支出增长较快，财政收支矛盾仍较为突出；农业产业结构调整规模和效益还不够明显，农民增收缓慢；工业基础还很薄弱，资源开发尚需加强；征地拆迁、企业改制、城市建设和管理等方面引发的矛盾错综复杂，维护社会稳定的任务仍比较艰巨；城镇化水平仍然很低，城镇基础设施建设进度还需加快；部分干部职工工作作风还有待进一步改进，工作效能还需进一步提高。

二、经济社会的发展思路和对策

（一）抢抓中央扩大内需的政策机遇，以交通、水利、电力等重大基础设施建设为重点，不断夯实发展基础

紧紧抓住国家扩内需、调结构、保增长的政策机遇，积极争取并实施一批重大基础设施项目、重大产业项目、重大民生项目，为经济社会发展提速打好基础。

1. 强化交通基础设施建设。启动一批旅游公路、运煤公路、经济公路前期工作，争取上级支持，多方融资，加快发展，完善全市公路网。进一步完善农村公路建设、管理、养护体制，建立长效机制，提高道路完好率、通达率。继续配合做好成贵快速铁路及厦蓉、杭瑞、毕威高速公路毕节段建设的相关工作，确保按计划实施。

2. 加强农村基础设施和生态建设。积极开展城乡重要河道及病险水库的治理工作。按照农村人口人均半亩基本口粮田建设规划，加快中低产田土改造、土地开发整理、退耕还林区基本口粮田建设。切实抓好生态建设和保护。全面实施石漠化治理试点工程，进一步巩固退耕还林成果，抓好天然林保护，不断提高森林覆盖率。

（二）以重大工程项目建设为载体，走新型工业化的路子，推进工业经济快速发展

1. 强力推进重大项目建设。全力以赴做好协调服务工作，推进煤电一体化项目建设；推动落实我市煤矿整合、技改扩能和在建煤矿建设项目进度，为煤电化产业和农民生产生活用煤提供保障；加快推进多条水泥生产线、黔西北陶瓷城、毕节大曲异地技改等项目的建设；加大硫铁矿等矿产资源整合力度，引进强势企业参与资源开发，促进相关产业健康发展。

2. 积极推进各类园区建设。充分发挥园区对招商项目的承载作用。进一步完善“双池”经济走廊、黔西北生态工业园区建设规划，积极谋划杨家湾、小坝、海子街新型能源化工园区、科技园区的前期工作，吸引更多项目和企业落户园区，形成集群效应，推动全市新型工业的快速发展。

3. 大力发展非公有制经济。坚持“对内激活、对外开放、非禁即允、公平准入”的原则，按照“放宽、搞活、扶持、优惠”的方针，深入贯彻国家促进中小企业发展的各项优惠政策，毫不动摇地鼓励、支持和引导乡镇企业、非公有制经济加快发展。进一步完善鼓励非公有制经济发展的政策制度，积极帮助企业解决发展中遇到的困难和问题，推动非公有制经济的发展上规模、上档次，全面提升非公有制经济的整体素质。

4. 高度重视节能减排工作。严格落实重点企业节能减排目标责任制，加大环境执法和行政监察力度。严格实行行政问责制。

（三）以城市骨干路网建设为重点，加快城市提质扩容步伐，促进城市经济发展

坚持以路网规划建设引领城市发展，以地市共建为契机，按照“东进西控、南拓北展、新区先行、带动老区”的建设思路，全力推进城市建设和管理。

1. 强化城市规划管理。进一步抓好各个层次规划和专业规划修订、编制工作，进一步提高控制性规划的覆盖率。加强城乡规划法的宣传实施，按照“严格控制增量，逐步拆除存量”的原则，整合规划、建设、国土、房产、城管、政法等多方面力量，建立长效监管机制，依法严厉打击非法建筑，维护城市规划的权威性、严肃性。逐步解决城区宅基地遗留问题，促进城市开发建

设健康有序地进行。

2. 全面加快城市建设步伐。按照建设川、滇、黔三省结合部区域性中心城市和山水园林城市的要求，高标准、高质量推进城市建设。加大城区电网改造建设力度，逐步完善供电、供水、供气等配套设施。

3. 全力以赴推进城市管理。以整脏治乱、满意在毕节等活动为抓手，进一步巩固“省级卫生城市”创建成果，积极争取开展相对集中行政处罚权试点工作，不断提高城市规范化、精细化管理水平。大力整治城区交通秩序，规范公交公司运营，提高城市公共客运服务质量和水平。加快城区污水管网及垃圾收集清运系统、照明系统等市政基础设施建设，不断完善城市功能。积极创造条件，申报创建省级“园林城市”、“历史文化名城”、“全国卫生城市”。

4. 大力发展城市经济。把房地产业作为城市经济发展的龙头产业，坚持统一规划、合理布局、配套建设、综合开发，推进城市房地产业规范有序发展，支持房地产企业做强做大。把扩大就业与推进城市化有机结合，以城市为依托，积极推动服务业加快发展。重点围绕交通干道、枢纽、节点，规划建设一批物资集散中心、现代物流基地、专业批发市场，积极发展物业管理、社区服务、中介服务、现代物流、信息服务等新兴服务业，改造提升交通运输、商贸流通、酒店餐饮等传统服务业，不断拓展城市经济发展空间。

（四）大力发展现代农业，推动农村改革发展

认真贯彻落实中共十七届三中全会关于农村改革发展的一系列方针政策，继续把“三农”工作作为重中之重，以发展农村经济、增加农民收入为目标，大力发展优势农业和优势产业，加快农业结构调整和产业化经营步伐，推进现代农业进程。

1. 稳定粮烟生产。认真落实国家扶持农业和粮食生产的一系列方针政策，进一步增加对粮食生产的引导性投入，及时足额发放各种涉农补贴，加大良种良法推广力度，努力提高粮食生产能力。正确处理“稳”和“控”的关系，用好用足上级下达的烤烟生产指标，加快现代烟草农业试点步伐，不断

提高烟叶生产的科技水平。

2. 大力发展生态畜牧业。加大畜禽品种改良、饲料饲草推广工作力度，加强动物疫病防治，促进畜牧产业快速发展；努力实现生猪产业的换代升级；建成一批标准化的畜牧养殖小区，促进畜牧产业向多元化方向发展，确保畜牧业增加值占农业增加值的比重提高一个百分点以上。

3. 加快农业结构调整，积极推行农业标准化生产，建立健全农产品质量安全检验检测体系。积极引进、培育、扶持一批农产品加工企业和农村经纪人队伍，提高农业产业化水平。

4. 深入推进扶贫开发和生态文明家园建设，创新扶贫工作机制，全力抓好整村推进及扶贫项目建设，扎实开展以生态文明家园建设为载体的社会主义新农村建设。

5. 积极推进农村各项改革。切实落实中央和省、地各项强农惠农政策，加大财政对“三农”的投入力度，逐步建立整合各种支农资金发展农村经济的新机制。在保持现有土地承包关系的前提下，按照依法、自愿、有偿的原则，规范土地流转，发展适度规模经营。建立健全信用镇乡、信用村、信用农户认证制度，积极支持和协调农村信用社、农发行、农行、村镇发展银行等各种金融机构将更多信贷资金和社会资金投向农村，努力解决我市农村经济发展融资难的问题。

（五）充分发挥我市资源优势，进一步改善投资环境，努力形成招商引资的良好氛围

立足我市“欠开发、欠发达、欠开放”的实际，牢固树立全方位开放的观念，充分发挥资源丰富、区位突出等优势，把招商项目与我市优势资源、优势产业、城市建设管理、企业改组改制、园区建设、生态环境建设等相结合，进一步拓宽招商引资渠道，拓展招商引资领域，引进更多企业来我市投资兴业。牢固树立“抓环境就是抓发展”的理念，认真落实招商引资优惠政策及行政执法公示、投资软环境整治工作考核、副县级以上领导联系服务企业等各项制度，切实提高办事效率和服务水平，严肃查处损害投资环境的行为，进一步改善投资软环境，确保项目引得进、安得下、能发展。

（六）加快金融创新步伐，为经济社会发展提供强劲的资金保证

充分利用中央和省赋予毕节试验区先行先试的政策优势，进一步完善融资的体制机制，通过金融创新，培育一批融资公司，解决我市建设发展的资金瓶颈问题，力争通过2～3年的发展，把毕节市建成毕节试验区金融创新区。一是制定出台促进融资的政策措施。切实加强与金融机构的沟通联系，深入探讨金融创新的具体措施和办法，为我市投融资产业的发展扫清制度障碍。二是全面清理国有资产。重点清理历年来各级财政、各有关部门投资建设的固定资产，完善手续，为融资担保做好准备。三是整合现有的融资公司。在积极培育扶持新融资企业的同时，加大现有融资公司的整合力度，不断做大做强我市融资产业，力争通过3～5年的发展，把毕节市建成毕节地区第一家融资平台。

（七）以民生保障为重要内容，全面推进社会事业发展，促进社会和谐

1. 大力发展社会事业。坚持教育优先发展战略，以“两基”通过“国检”为契机，继续加大教育投入，落实义务教育的各项优惠政策措施，加强师资队伍建设。同时，加快发展高中教育，大力发展职业教育，积极发展学前教育、特殊教育，鼓励支持合法民办教育，推进各类教育均衡、协调发展。大力推进人才强市战略，加快科技人才队伍建设，促进科技成果转化，努力提高科技对经济社会发展的贡献率，巩固“全国科普示范市”创建成果。以国家新医改方案的实施为契机，切实加强城乡医疗卫生服务体系建设，进一步完善市东、市西城市社区卫生服务中心的建设和管理。巩固新型农村合作医疗工作成果，积极抓好城镇居民基本医疗保险试点工作，强化规范管理，进一步扩大群众受益面，提高受益水平。抓好艾滋病、结核病等重大传染病防治，提升突发公共卫生事件应急处理能力。以统筹解决人口问题为核心，全面落实各项优先优惠政策，启动实施农村独生子女和二女户家庭养老保险制度，加强流动人口管理服务，巩固省级优质服务先进县创建成果，继续稳定和降低生育水平。大力提高出生人口素质，着力遏制出生人口性别比偏高势头，不断完善计划生育管理和服务体系，全面提高人口和计划生育工作水平。加快文化、体育、广播电视公共服务体系建设，促进社会事业全面发

展。

2. 不断完善社会保障体系。把扩大就业作为改善民生的第一要务，抢抓中央扩大内需机遇，高度重视零就业家庭、“40、50”人员等困难群众的就业问题；认真做好返乡农民工就业培训工作，积极引导支持返乡农民工自主创业；以创业促进就业，做好以高校毕业生为重点的新增劳动力就业指导服务。启动实施被征地农民养老保障制度，扎实推进城镇职工基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险工作，进一步完善城乡居民最低生活保障制度，确保实现应保尽保、应退则退。全面落实农村五保供养政策，改善农村五保户的生活条件。建立临时救助制度，健全灾害救助制度，提高灾害救助能力。组织实施农村危房改造工程、城市廉租房建设和地质灾害拆迁工程，不断改善农村困难群众的居住条件。

3. 切实加强社会管理。认真落实中央和省、地扩大消费需求的各项政策措施，坚持增收入、促消费并举，努力营造消费的良好环境，促进消费结构升级。加强城乡消费设施和服务体系建设，把开拓农村市场作为扩大内需的重要方面，继续推进连锁经营向农村延伸，便利农村居民消费。扎实抓好粮食清仓查库工作，确保粮食的有效供给和食品药品安全。坚持“安全第一、预防为主、全民动员、综合治理”的方针，不断完善安全生产监管的体制、机制，深入开展安全生产治理行动，依法严厉打击非法采矿行为，促进安全生产形势进一步好转。切实加大执法力度，稳步推进殡葬改革。积极落实民族政策，依法管理宗教事务，促进民族团结进步。加强国防教育，抓好民兵预备役制度建设，进一步巩固“双拥模范市”创建成果。高度重视维稳和信访工作，加大矛盾纠纷排查调处力度，妥善解决群众的合理诉求，依法做好征地、拆迁等工作，最大限度地消除不和谐因素。加强法制宣传，强化社会治安综合治理，不断完善防控体系，切实加强禁毒工作，依法严厉打击和防范各类违法犯罪活动，深入推进“平安毕节”建设，为经济社会发展营造稳定和谐的环境。

着力四大体系建设　加快金沙经济发展

金沙县政府办

“十一五”以来，金沙县坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧抓住国家实施西部大开发战略、新阶段扶贫开发和毕节试验区建设的历史性机遇，围绕率先在全区实现全面小康这一个目标，狠抓工业体系建设、基础设施建设两个重点，突出人口和计划生育、安全生产、社会稳定三项工作，深化工业与农业互动发展、城镇与农村平衡发展、当前与长远结合发展、经济与社会协调发展四个关系，实施农业立县、工业强县、生态美县、产业富县、科教兴县五大战略，全县总体上呈现出基础建设不断加强、经济持续快速健康发展、社会事业不断进步、人民群众安居乐业的良好形势，为全面建设小康金沙和构建和谐金沙打下了坚实的基础。

一、金沙县经济社会发展概况

（一）经济保持平稳增长

1. 国民经济平稳运行。生产总值从2005年的33.1亿元增加到2008年的53.7亿元，年均增长10.9%；人均生产总值从2005年的5554元增加到2008年的9276元，年均增长15.0%。第一、二、三产业增加值占生产总值的比重分别由2005年的24.79:55.45:19.76调整为2008年的17.47:59.52:23.00，经济结构得到进一步优化。

2. 财政收入增长较快。财政收入从2005年的6.4亿元增加到2008年的12亿元，年均增长23.6%，提前两年超额实现了“十一五”目标，是金沙有

史以来增长最快的时期。其中，地方财政收入从2005年的2.5亿元增长到2008年的5.32亿元，年均增长29.1%，为金沙经济建设提供了良好的财源保障。

3. 固定资产投资稳步增长，基础设施建设改善较快。全社会固定资产投资从2005年的13.3亿元增加到2008年的24.5亿元，年均增长27.9%。固定资产投资的稳步增长，加快了基础设施建设的步伐。交通设施建设方面，3年投资2.7亿元，全县提前1年实现了“乡乡通油路、村村通公路”的目标任务；杭瑞高速公路遵义至毕节段动工修建，连接周边遵义县、息烽县、修文县和四川省古蔺县的四座跨县大桥正在开展前期工作，预计2011年全部建成通车。水利设施建设方面，制定并实施了人均0.5亩旱涝保收地的规划，3年共投入1.8亿元开展冬春水利维修维护，争取到胜天水库建设和5座水库的除险加固工程，金黔灌区节水续建配套工程、烟水配套工程正按计划顺利实施，2008年获得全国水利建设先进县表彰。城市建设方面，中共金沙县委、县人民政府从长远目标出发，暂停了建房审批，按照“规划先行、路网先行、新区先行”的思路，完成了城市发展战略策划、县城总规修编及各层次规划的编制。人民广场建设顺利施工，县城12号路建设已经启动，大规模开展城市建设的序幕已经拉开。通讯等设施建设方面，电信3G网络已经开通，教育、卫生、文化、计生、民政等社会事业基础设施建设进一步加强。

4. 工业经济大幅增长，后续支柱产业加快培育。工业增加值从2005年的18.3亿元增加到2008年的32亿元，年均增长10.4%。煤电工业已成为金沙经济第一支柱，煤矿产能从1122万吨增加到2007万吨，原煤产量从2005年的776万吨提高到2008年的1029万吨；煤炭税费（含煤调基金）征收从2005年的3.4亿元提高到2008年的7.7亿元。装机容量170万千瓦的黔北发电总厂3年累计发电317.9亿千瓦时，所创造的增加值占全县GDP总量的近三分之一。酿酒业正在逐步成为金沙的经济支柱，一万吨回沙酒技改扩能工程正在紧锣密鼓地进行，2008年底达到年产4000吨生产能力。招商引资实际到位资金从2005年的2.6亿元增加到2008年的13亿元，三年翻了两番多。

5. 农村经济持续发展，人民生活水平不断提高。农业增加值从2005年的8.3亿元增加到2008年的15.77亿元，年均增长7.9%。3年完成粮食产量81.3万吨，油菜籽产量8.7万吨，烤烟产量2.2万吨，2008年被农业部授予“全国粮食生产先进县”称号；完成肉类总产量12.8万吨。3年累计造林11.6万亩，森林覆盖率达到41.8%。农村经济的发展，促进了市场的繁荣和人民生活水平的提高，社会消费品零售总额从2005年的4.7亿元增加到2008年7.9亿元，年均增长18.9%；城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别从2005年的6906元、2308元增加到2008年的11701元、3170元；金融机构年末存款余额从2005年的11.9亿元增加到2008的37.3亿元。3年净减少贫困人口8898人，减少低收入人口10035人。

6. 第三产业，特别是旅游业有很大的发展。旅游人数逐年增加，旅游收入从2005年的9400万元增加到2008年的4亿元，翻了两番。其他服务业的规模、数量、从业人员，均有较大幅度的增长。

(二)社会事业全面进步

1. 教育事业协调发展。“两基”达标工作通过“国检”，农村中小学义务教育经费保障机制进一步完善，“普九”水平得到巩固提高。金沙一中成功申办省级示范高中，高中阶段毛入学率从2005年23.5%提高到2008年41.9%，年均提高了6.2个百分点。扩建了金沙县第二职业中学，新建金沙县民族中学和特殊教育学校，职业教育、民族教育、特殊教育、幼儿教育等得到协调发展。

2. 医疗卫生工作扎实推进。启动新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险制度，2008年新型农村合作医疗在家参合率94.1%，城镇居民参保率58.1%。开展了地氟病防治改炉改灶工作。农村初级卫生保健工作通过省、地验收，创建国家级食品安全示范县评估合格。公共卫生、医疗服务、疾病防控、妇幼保健、卫生监督、无偿献血等工作取得新进展。

3. 人口和计生工作取得新成效。计划生育符合政策生育率连年保持在95%以上，2008年人口出生率12.2‰，自然增长率6.3‰，人口数量得到有效控制，人口素质全面提高。

4. 社会保障体系不断完善。养老、失业、工伤、医疗、生育五个险种已全部建立,城市和农村居民最低生活保障实现"应保尽保、应退则退"。乡镇敬老院建设全面启动,廉租房、农村危房改造等保障性住房工程建设全面开展。社会保障、社会救助、社会福利、社会优抚体系建设进一步完善。"禁毒人民战争"和"平安金沙"创建工作进一步深入,社会治安综合治理成效良好。

(三)2009 年 1 ~9 月经济社会发展情况

1 ~9 月实现生产总值 38.5 亿元,同比增长 16.7%,三次产业分别实现增加值 3.3 亿元、25.1 亿元、10.1 亿元,分别同比增长 5%、15.6%、23.3%。完成财政总收入 11.5 亿元,同比增长 28.7%,其中地方财政收入 5.3 亿元,同比增长 28.3%。完成 50 万元以上固定资产投资 21.9 亿元,同比增长 48.5%。社会消费品零售总额 8.3 亿元,同比增长 42.8%。农民人均现金收入 2899 元,同比增长 15.2%。城镇居民人均可支配收入 9690 元,同比增长 23.9%。

"十一五"规划的顺利实施,为金沙的经济社会发展实现根本性转折奠定了坚实的基础。但是,由于金沙仍处于工业化转型的初级阶段,"欠开发、欠发达、欠开放"仍然是金沙的基本县情,污染比较严重、经济结构调整较慢、城市建设与经济发展不协调等问题阻碍着金沙的快速发展。

二、加快金沙县经济发展的思路和对策

根据《贵州省毕节"开发扶贫、生态建设"试验区改革发展规划(2008 ~ 2020)》,到 2020 年,金沙县要实现生产总值 257.3 亿元(人均 5600 美元左右),财政总收入 49.3 亿元,农民人均纯收入 13063 元,城镇居民人均可支配收入 45972 元,固定资产投资 142 亿元,城镇化率 46%左右。如果按照毕节地委、行署提出的提速 5 年发展的要求,到 2015 年达到原定 2020 年的发展目标,则需要生产总值年均增长 24.9%,财政总收入年均增长 22.4%,农民人均纯收入年均增长 21.6%,城镇居民人均可支配收入年均增长 21.6%,固定资产投资年均增长 28.5%,城镇化率年均增长 3 个百分点以上(年均增加

城镇人口2.2万人以上）。

根据十七大部署，中央决定在全党分批开展深入学习实践科学发展观活动。在学习和实践科学发展观活动中，金沙结合提速5年实现2020年目标的任务，提出了"更加解放思想，抢抓发展机遇，实现科学崛起"的大主题，以及落实这一主题的"加快现代工业体系建设，促进经济结构调整；加快现代农业体系建设，促进农民收入增加；加快现代城镇体系建设，促进投资环境优化；加快社会服务体系建设，促进人民生活改善"，即"四加快，四促进"的总部署，使金沙入列西部百强县市，把金沙建成贵州生态文明一流县、经济发展一流县、社会和谐一流县、城乡统筹发展一流县、城镇建设特色县。

（一）加快现代工业体系建设，促进经济结构调整

1. 做大做强煤电产业，巩固壮大建材产业，确保经济稳步发展

做大做强煤炭产业，新建林华、玉龙、永晟、木孔、龙凤等煤矿，加速小矿的技改扩能进程和资源整合煤矿的建设进程，使煤炭产量年均增长15%，到2015年实现原煤产量2070万吨，提供增加值38亿元。同时，积极争取60万吨甲醇、30万吨合成氨、50万吨尿素等煤化工项目立项落地开工，力争引资开发煤层气利用项目，进一步优化升级煤炭资源，延长煤炭产业链。做大做强电力产业，实施黔北发电总厂"以大代小"异地技改工程，先将总容量50万千瓦的125MW机组改成2×600MW等级机组并搬离县城，使发电量稳定在150亿千瓦时以上，提供增加值16.8亿元，增加粉煤消费量150万吨左右。

巩固壮大建材等其他产业，主要是大力发展120万吨以上水泥生产、粉煤灰制砖等产业，重点实施3200t/d熟料新型干法回转窑水泥生产线工程。关闭县城周边小水泥厂，消除污染源，实现节能减排。促使年产5万吨的超级硅微粉深加工项目早日建成投产。引资开发年产30万立方米粉煤灰蒸压加气混凝土生产项目、年产10万吨镁锭建设等项目，一定程度增加生产总值。

2. 开发建设生态型循环经济聚集区，做大做强重点农业龙头企业，培育后续支柱产业

认真规划并实施生态型产业聚集园区建设，力争建成区面积达到10平方公里以上。通过政策引导，采取"筑巢引凤"和"引凤筑巢"相结合的方式，

实现产业向园区聚集。以城关外寨、西洛龙里为中心,立足现有特色优势产品金沙回沙酒、康星植物油、禹谟醋、清池贡茶、金沙矿泉水、冠香坊调味品等品牌,建立特色生态产业园。将规划园区向东延伸,以茶园、木孔为中心,规划发展能源及矿产资源深加工基地,煤、电、化一体化基地。

着力打造贵州八大名酒之一的"金沙回沙酒",实施好万吨回沙酒技改项目,把回沙酒业培育成我县的第二个支柱产业。到2012年,使金沙回沙酒达到1万吨生产能力,到2015年,力争达到1.5万吨的生产能力。实施贵州康星油脂有限公司年产6万吨易地改扩建工程,将油菜产业作为稳定农民增收的特色产业。打造贵州十大名茶"清池茶",以金沙被命名为"中国贡茶之乡"为契机,组建清池贡茶集团,把茶产业打造成稳定增加农民收入的又一个支柱产业。以金沙县冠香坊为基础,组建辣椒产业集团,建设年加工5万吨鲜辣椒、1万吨油辣椒工程。实施金沙县"禹谟醋"年产1万吨扩建工程。

(二)加快现代农业体系建设,促进农民收入增加

1. 大力实施农业产业结构调整,通过以工促农发展特色农业

在实施科技兴农、发展传统农业的同时,重点培育农业产业化龙头企业,以抓订单农业为突破口,大力发展特色农业。重点依托国酒茅台、回沙酒业带动有机高粱和有机小麦产业,以康星植物油、冠香坊调味品带动双低优质油菜和有机优质辣椒产业,以绿健牧业、正和牧业带动生猪生产和肉食品加工,以清池贡茶、惠馨果业带动特色经果林种植。进一步搞好以清池、马路、龙坝、后山、源村为中心的10万亩生态有机茶叶基地,以马路、清池为中心的5万亩核桃基地,以西洛、龙坝为中心的1万亩优质蔬菜基地,以木孔为中心的10万亩优质辣椒基地,以石场、清池、桂花为中心的12万亩有机优质高粱基地,以高坪、安洛等高海拔乡镇为中心的20万亩马铃薯基地,以官田乡马脑石为中心、沿乌江库区的1万亩椪柑基地建设,逐步形成农业产业市场化、区域化、产业化、有机化的发展格局。

2. 实施好现代农业循环经济园区建设项目,推动新农村建设

将新农村建设与新阶段扶贫开发、发展乡村旅游结合起来,重点实施"毕节试验区多党合作岩溶山区综合开发示范园"(金色乡村大世界)建设项

目，打造民心苑、农业观光特产园、动物园、特色养殖场、儿童游乐园、体育活动中心、农家乐、旅游接待中心、老四合院、黔西北民居特色民房、民族风情园等，并把农业科技园、十里葡萄长廊乡村旅游、万亩金银花示范基地、石仓林场避暑度假园、冷水河森林公园、石场乡鹿崽楼古文化遗址、低海拔果蔬示范基地、茶叶加工和茶文化展示、5 万亩核桃种植示范基地等规划在园区内，发展农业观光旅游、农村生态休闲旅游、城郊农耕文化体验旅游，带动西部发展，推动新农村建设。

（三）加快现代城镇体系建设，促进投资环境优化

1. 搞好城市建设，充分发挥以城带乡的城市辐射和带动作用

以城市建设作为经济发展的一个新的增长点，把建设美好城市作为引领经济社会实现跨越式发展的一个支点，带动地方经济发展特别是第三产业发展，发展农村劳务经济，提高广大群众生产生活水平。重点以县城 12 号路（景观大道）建设为突破口，全面启动旧城改造和新城区建设。计划到 2015 年，县城道路骨架网络和基础设施配套建设基本完成，贯城河得到全面整治，沿河两侧景观节点、景观带、景观区全面建成，河道两侧排污截流沟全线贯通，建成新行政中心和壮飞广场，建设张家湾城市休闲公园和大定坡城市公园，关门垭“切槽”或另建隧道完成，旧城区面貌得到改观，新城区基本建成。

在城市建设中，坚持依法行政，保护各方合法利益，高度重视被征地农民的长远生存和发展问题，采取强有力措施实现农民从以耕作土地为生到以经营商场为生的转型，让既得利益者的合法利益最大化，让广大群众都支持、配合城市建设，实现城市建设的和谐快速发展。

2. 加强交通、水利等基础设施建设，促进城乡一体化进程

实施通组公路，推进通村油路建设。做好杭瑞高速公路遵义至毕节段的服务工作，力争遵义经金沙到毕节铁路、金沙到黔西林歹铁路早日立项动工建设，乌江（壮飞）大桥、沙三大桥、海马大桥、渔塘河大桥早日连接通车，形成以杭瑞高速公路和遵义到毕节铁路为主干、通乡油路为次干、通村公路（油路）为网络的到全县 26 个乡镇和周边县市四通八达的交通网络体系。

加强水利设施建设，建成胜天水库，做好病险水库除险加固工程、“三小”工程、烟水配套工程、农村饮水安全工程。加强电力、通讯等基础设施建设，推进数字电视建设进程和3G网络建设进程。

（四）加快社会服务体系建设，促进人民生活改善

加强教育、卫生、文化等基础设施建设，改善办学、医疗、文化服务等条件，基本普及高中，提高教育教学质量，提高县医院、中医院的医疗服务水平，建成县图书馆、文化馆、体育馆三大场馆，青少年活动中心、老年活动中心能够满足需要，档案馆、博物馆、影剧院规划建设，广大群众精神生活进一步充实。实现全民享受到医疗保险，养老、失业、工伤、生育保险覆盖面进一步扩大，社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚体系进一步完善，乡镇敬老院和县城殡仪馆、火葬场建成投入使用。保障性住房工程建设取得明显成果，农村危房改造全面铺开，廉租房基本满足需求，广大群众能够学有所教、病有所医、贫有所助、老有所靠、住有所居，社会和谐稳定，人民安居乐业。

加快经济发展　构建凯里城市经济圈

凯里市政府办

凯里市位于贵州省东南部苗岭山麓、清水江畔，是黔东南苗族侗族自治州州府所在地，总面积1306平方公里，城区规划面积248平方公里，建成区面积32平方公里，辖2乡8镇5个街道办事处。全市常住总人口42.05万人，城市化率达56.03%，是一个以苗族为主体、多民族聚居、具有浓郁民族风情的城市。先后被评为“全省绿化模范城市”、“中国优秀旅游城市”、“全省文明城市”、“全省卫生城市”等荣誉称号。近年来，中共凯里市委、市人民政府不断深化对市情的认识，更新工作思路，创新工作方法，开拓进取，通过全市上下的共同努力，凯里市经济社会呈现出蓬勃发展的良好态势。

一、凯里市经济社会发展的成效

近年来，我们始终围绕经济建设这一中心工作，以建设“凯里城市经济圈”为着力点，以打造具有原生态苗侗民族文化特色的国际性旅游城市为切入点，强化项目带动，突出产业开发，加强基础建设，着力改善民生，抢抓机遇，攻坚克难，积极应对和努力化解国际金融危机等各种不利因素的影响，狠抓各项工作的落实，全市经济社会发展取得了可喜的成绩。

（一）经济规模不断扩大

2008年，全市生产总值完成58.9亿元，是2000年的2.92倍，其中第一产业完成5.4亿元、第二产业完成24.47亿元、第三产业完成29.03亿元；完成财政总收入6.13亿元，是2000年的3.33倍；全市银行存款余额102.52亿元，是2000年的3.7倍；贷款余额74.96亿元，是2000年的2.3倍；城镇

居民人均可支配收入 11616 元,是 2000 年的 2.32 倍;农民人均纯收入 3179 元,是 2000 年的 2.07 倍。

(二)农业生产稳步发展

我市始终把农业和农村工作放在全市工作的重要位置,抢抓机遇,不断加强和改善农村基础设施建设,稳定粮食生产,加强农业基地建设,农业生产保持了稳步发展的势头。一是全市粮食总产量稳定增长。2008 年全市粮食总产量达 11.18 万吨,比 2000 年增长 5%。二是蔬菜、畜禽等种养殖基地建设取得明显成效。其中,万潮镇劳动桥无公害蔬菜基地已成为"黔东南州现代农业蔬菜种植示范基地"、"黔东南州蔬菜新品种展示基地",实现了全省首家利用 3S 农业先进技术的生产基地;建成的宏大养猪场科技含量位居全省第一,养殖规模位居全省第二。2008 年蔬菜产量达 17.3 万吨,是 2000 年的 1.99 倍;肉类产量达 1.8 万吨,是 2000 年的 2.21 倍。三是新阶段扶贫开发、社会主义新农村建设和现代农业综合示范点建设工作成效明显。四是农业投入加大。2008 年农业投入达 1.5 亿元。

(三)工业强市战略取得新突破

近年来,我市坚定不移地实施工业强市战略,创新工作思路,不断调整和优化产业结构,努力拓展工业发展平台,切实改善投资环境,大力发展循环经济,工业经济取得长足发展。一是工业在国民经济中的主导地位逐渐显现。初步构建和发展了能源、冶金、建材、民族制药、食品加工、包装材料等六大产业,形成多种产业互补、多种经济成分并存的工业经济结构。目前全市拥有规模以上工业企业 53 家。2008 年,全市规模以上工业总产值完成 53.52 亿元,是 2000 年 12.08 亿元的 4.43 倍;二是炉山循环经济区建设初具规模。为突破我市工业发展空间狭窄的瓶颈,2006 年,市委、市政府按照新型工业化的要求,投入资金上亿元启动建设炉山循环经济区。两年多来,先后编制完成 2.2 万亩(14.67 平方公里)的炉山循环经济区发展规划,建成了 110 千伏炉山变电站、炉山循环经济区 1.2 万吨/日供水工程、炉山镇环城西路市政干道工程和循环区 3 号路工程等一系列基础设施,全面启动了虎庄至炉山二级公路建设工程、3.8 万平方米原炉山农场职工安置房建设工程、炉

山镇环城东路改造工程和炉山循环经济区3号路南段建设工程等项目，改善了炉山循环经济区的交通、供电、供水等基础设施条件，优化了炉山循环经济区的社会服务功能，为引进更多的企业落户建设创造了良好条件。截至目前，已引进雅宝研磨材公司年产4.5万吨棕刚玉项目、鑫明星瓷业公司年产1400万平方米墙地瓷砖项目、祥鹏矿业公司年产30万吨精铁粉项目落户园区建设。同时，我市已与国电集团贵州分公司正式签订了投资合作协议，原纳入国家“十二五”规划建设的4×60万千瓦清江电厂，决定提前到“十一五”期间在我市炉山循环经济区启动建设。

（四）以旅游业为龙头的第三产业快速发展

我市坚持把旅游业作为带动三产的龙头来抓，不断完善旅游基础配套设施建设，打造优秀旅游景点，提高服务质量。2008年全市共接待游客353.56万人次，是2000年的13.82倍；旅游接待总收入36.66亿元，是2000年的73.32倍。在旅游业的带动下，商贸、宾馆、餐饮、文化娱乐、邮政、通讯、保险、交通运输等各行业均实现了平稳较快发展。2008年，全市社会消费品零售总额达31.99亿元，是2000年的4.95倍。

（五）社会固定资产投资快速增长

我市紧紧抓住中央扩大内需政策机遇，以项目建设为载体，加大投资力度，不断加快基础设施建设步伐，固定资产投资已成为推动全市经济平稳较快发展的重要支撑。仅2007年至2008年两年间，由市政府直接投入和组织实施的重点基础设施项目共计346个，总投资16.87亿元，实现了历史性突破。尤其是在交通基础设施建设方面，率先在全州实现了乡乡通油路目标，全市城乡基础设施建设得到较大改善。在项目的带动下，2008年全市累计完成社会固定资产投资总额21.82亿元，是2000年的1.76倍。

（六）融资平台构建工作取得新突破

近年来，我市高度重视融资平台建设，加强资本运作，大力盘活国有资产和国有存量土地，加大国有土地收储力度，打好土地牌。目前，我市已收储住宅商业综合用地8000余亩，工业用地2300余亩。通过认真核算和评估，我市共有国有资产250亿元，良性国有资产190亿元，可用于抵押贷款的

国有资产70亿元,搭建了一个50亿元的融资平台。截至目前,已向银行融资13亿元,为我市城市基础设施建设,尤其是“大凯里”建设奠定了坚实的经济基础。

(七)城市建设工作迈上新台阶

近年来,我市以规划为龙头,不断加大以路网为重点的基础设施建设步伐,城市功能逐步完善。一是规划编制工作取得新突破。按照“东拓、西展、南进、北改、中优”的规划思路,投入规划经费4000余万元,强力推进规划编制工作。完成了《凯里市第二轮土地利用总体规划》和《凯里市第三轮城市总体规划》修编工作、“大凯里”规划区248平方公里GIS地理信息系统编制工作以及《凯里市城市住房建设规划》、《城市重点部位概念性规划》、《凯里市城市综合交通规划》、《万博广场修建性详细规划》、《棉纺厂片区修建性详细规划》、《凯里民族风情园修建性详细规划》、《鸭塘片区控制性详细规划》、《开怀片区控制性详细规划》、《龙头河片区控制性详细规划》、《开怀现代物流中心规划》编制工作;启动实施了湾水、炉山、万潮、龙场、旁海、舟溪、大风洞、凯棠8个乡镇的小城镇建设总体规划等一系列规划编制工作,为我市城市建设步入规范化、制度化、法制化管理轨道奠定了良好基础。同时,2009年还启动实施了《凯里城市经济圈发展战略规划》工作,为“大凯里”建设及凯里城市经济圈发展夯实了基础。二是城市基础设施建设不断完善。近年来直接组织资金投入近30亿元,实施了凯开大道建设工程、仰阿莎广场至三棵树市政干道建设工程、城市道路“白改黑”工程、“两河”治理工程、城市污水收集系统建设工程、第二污水处理厂建设工程、城市垃圾收运系统建设工程、垃圾填埋场建设工程、城市供水系统管网完善工程、重点路段民族特色“穿衣戴帽”工程、三棵树集镇民族特色打造工程、西出口民族文化园建设工程、凯里民族风情园建设工程以及大阁山公园、苹果山公园改造维修工程等一系列工程项目。尤其是仰阿莎广场至三棵树集镇9.4公里城市主干道和凯开大道及其路灯、绿化等配套设施建设的完成,并与迎宾大道顺接贯通,使我市城市主干道由北京东西路的4.5公里,变成了由三棵树集镇至凯里经济开发区的22.5公里,为我市实现“东拓、西展”的城市扩容建设目标奠定

了坚实基础，使“大凯里”建设迈出了可喜的一步。

二、存在的困难和问题

（一）产业结构不合理

我市近几年初步形成了涵盖能源、冶金、建材、民族制药、食品加工、包装材料等的产业体系。但高能耗工业企业、资源型企业比重偏高，受国家产业政策制约性大，而符合国家产业政策导向的新兴科技型产业比重偏低，更缺乏高科技含量、高附加值、高市场占有率并在全市 GDP 中占有一定份额的龙头产品。

（二）融资渠道单一

当前我市经济结构调整中，资金紧张成为制约经济发展的重要瓶颈，流动资金主要依赖银行贷款，融资渠道极为单一。一旦货币政策出现调整，广大中小企业特别是农业产业化企业可能出现资金周转困难，严重影响企业的生产经营。

（三）小城镇建设进程缓慢

我市小城镇建设普遍存在基础差、功能弱、发育不成熟、带动力不强的问题，相较于其他发达地区而言，城镇基础设施及环境建设仍然落后，对外缺乏吸引力，难以聚集资本和生产要素；对内缺乏带动力，难以成为牵动农村经济发展的“火车头”，使县域经济的自然资源与人力资源难以充分开发和有效利用，难以使更多的农村剩余劳动力转移到城镇，延缓了农村城镇化进程。

（四）县级管理权限不适应经济社会发展

县级政府权力小、财力弱、负担重，缺乏经济发展的自主权和积极性。由于管理层级多，机构重叠，职能重复，经常出现州和县抢项目、争资源的情况。另一方面，县级在项目申报和审批方面权限过小，宏观调控职能难以发挥，难以科学有效整合资源。

三、加快凯里市经济发展的思路

解决凯里市县域经济发展中的问题，必须以科学发展观为统领，紧紧抓住国家实施积极财政政策和适度宽松货币政策的历史机遇，积极推进凯里城市经济圈建设，不断调整和优化经济结构，大力发展特色优势产业，加快小城镇建设步伐，实现县域经济跨越式发展。

（一）积极推进凯里城市经济圈建设

中共黔东南州委、州人民政府在深化对州情认识的基础上，提出了实施“四圈一区”的战略决策，着力打造凯里城市经济圈（包括凯里市、凯里经济开发区、麻江、雷山、丹寨、台江“一市一区四县”）。要发挥凯里在城市经济圈中的辐射带动作用，凯里市首先要做大做强。一是建设半小时凯里城市经济圈。经济圈中心城市功能能否正常发挥，很大程度上取决于城市基础设施是否完备。加快圈内公路、高速公路和铁路交通资源的整合，重点完善圈内公路网，加快建设跨区域、立体化、综合型的现代交通体系，完成凯里市向外的环形辐射状高速公路网。加快建设凯里至丹寨羊甲高速公路、凯里至雷山二级公路、虎庄至炉山二级公路，争取三棵树至雷山陶尧高速公路建设，使凯里与麻江、丹寨、雷山、台江、革一、炉山形成半小时城市经济圈。二是加快凯里城镇规划和建设。按照凯里市第三轮城市总体规划修编，凯里分为五个功能区：中心城区、凯里经济开发区、下司片区、开怀片区、炉山工业循环经济区。中心城区是大凯里城市的重要依托，承载了城市的大部分功能，我们将从城市发展需要出发，以创意产业、会议商展、信息服务、旅游接待为重点，优化空间布局，提升知名度，催生城市新功能，激发城市活力；凯里经济开发区定位为高新技术产业区，主要依托区内工业基础及科研院所，有选择地对区内产业进行调整，将不适合环境建设要求的项目转移出去，重点布局发展民族制药、特色食品、清洁加工、现代物流业及高新技术产业；下司片区作为凯里和贵阳的后花园，完善旅游休闲度假功能，形成综合性新城区；开怀片区是凯里城市未来的重点发展空间，该片区建设用地存量

丰富，现开发强度弱，地形地质条件较好，作为新的产业布局区及适应凯里城镇化发展需要吸纳人口集聚的综合居住地；炉山至碧波工业循环经济区位于凯里市西北面，定位为产业先进、综合发展能力强的工业循环经济区。在做好凯里市第三轮城市总体规划修编的基础上，加快片区控制性详细规划和修建性详细规划工作，使城镇建设达到落实规划、布局合理、功能齐全、突出民族特色的目的。

（二）全面推进经济结构战略性调整

一是大力推进农业产业化经营。要按照“产业调优、质量调好、规模调大、效益调高”的目标，以国内外市场需求为导向，大力推进农业产业化经营，抓龙头带农，抓科技兴农，抓基地扶农，抓市场活农，促进传统农业向现代农业转变，提高农业的整体效益。要大力发展现代农业，围绕旅游，在有条件的乡镇发展高科技农业和观光农业，创造条件发展绿色农业和有机农业。同时按照“强龙头、建基地、创品牌、抓市场”的思路，抓好蔬菜、葡萄、生姜、大蒜、辣椒、西红柿、香葱基地和畜禽养殖基地建设，着力扶持一批产业关联度大、市场竞争力强、辐射带动面广的农业产业化龙头企业，推进农业产业化经营。二是积极调整、优化工业产业结构。以当前中央扩大内需，实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策为契机，利用承东启西的优越区位和资源优势，进一步调整和优化工业产业结构，突出壮大能源、冶金、建材、民族制药、食品加工等支柱产业，并围绕支柱产业迅速壮大核心企业，打造具有凯里特色的名优名牌。积极探索工业体系转型，走新型工业化道路，大力发展循环经济，逐步实现由传统资源型产业向资源高效利用、循环回收的可持续产业体系转变，进而向技术型生产体系发展，不断提高工业经济发展质量，并在结构调整中逐步扩大我市的工业经济总量。三是加快以旅游业为龙头的第三产业的发展。在凯里城市经济圈背景下，实施“世界原生态苗侗文化体验地”旅游品牌战略，为避免恶性竞争和低水平重复建设，要弱化经济圈内行政区划概念，整合区内生态、旅游、文化等资源。加强区域景区规划，统一编制规划，统一打造区域内精品旅游线路，统一开发旅游市场，统一开展旅游促销活动，统一打造旅游品牌。凯里作为旅游集散地、中转站

和服务主中心，要加快和完善物流中心和服务接待设施建设，尽快建成仰阿莎原生态民族文化特色五星级酒店、民族风情园、西出口民族文化园等一批标志性基础设施。同时也要不断加强巴拉河乡村旅游示范带、南花苗寨、曼洞苗寨、麻塘僅家寨、石龙西家寨、新光苗寨、香炉山蚩尤陵园等现有旅游景区景点的建设与二次开发。

（三）大力培育特色经济

县域经济就是特色经济。从区域竞争的态势看，特色就是品牌是财力，特色就是市场是潜力，特色就是竞争力、生命力。发展县域特色经济必须依据区位和自然资源优势来因地制宜打造特色产业和名牌产品。树立"不求其多、但求其特"，"不求其全、但求其精"的特色经济理念，农业方面大力发展生姜、辣椒、香葱、中药材等特色优势农产品；工业方面做大做强能源、冶金、建材、民族制药、食品加工、民族工艺品生产加工产业；服务业着力开发民族风情旅游及特色餐饮。提高特色经济的竞争力，使特色经济产业化、规模化、品牌化，上规模，上档次，出效益，从而带动整体县域经济发展。

（四）强力推进炉山循环经济区建设

炉山循环经济区及其周边乡镇是凯里的主要矿产区，铝矾土、铁矿、煤矿、重晶石矿、石英石矿资源储量丰富，开发利用价值高，要统一规划、科学开采，促进工业经济发展。要创造条件拓展工业发展空间，延伸产业链条，培植新的产业群体，增大工业经济总量，带动工业结构优化升级，努力实现跨越式发展，特别要依托丰富的铝土矿资源，大力发展铝及铝加工业；依托丰富的重晶石和石英砂资源，大力发展钡精深加工等产业；全面加快清江电厂筹建工作进度，力争尽早开工建设清江电厂 4×60 万千瓦火电项目。同时，积极发展铁矿精深加工、赤泥、粉煤灰综合利用等项目，力争把我市炉山循环经济区建成煤、电、铝、钡产业一体化的重化工循环经济工业基地，扩大我市工业经济的增量。同时按照边建设边招商的思路，不断加大招商引资力度，加强基础设施和配套功能建设，提高管理和服务水平，增强炉山循环经济区的吸引力和竞争力，把炉山循环经济区打造成我市工业发展的核心基地和招商引资的主要平台。

(五)加快小城镇建设步伐

从城乡发展格局看,经济腾飞的"龙头"在城镇。因此,要加快县域经济发展,就要按照"高起点规划、高质量建设、高标准管理、高效益经营"的原则,加快小城镇建设步伐,为城市扩容和提高城市承载能力夯实基础,增强城市城镇的吸附力、承载力、牵引力、辐射力。一是坚持把小城镇建设当作农村城镇化、农业产业化和农民增收致富的龙头,当作工业化的载体和民营化的平台,大力发展城镇经济。二是重点发展有区位交通优势、资源特色优势的重点中心镇,如我市三棵树、鸭塘、舟溪、炉山等,增强小城镇的集聚效应、辐射效应,促进农村人口、生产要素向城镇集聚,提高农村城镇化水平,积极推动城乡一体化进程。

四、加快凯里市经济发展的建议

随着我国改革开放的深入,城市发展已由单体发展向群体、多样化发展转变。凯里城市经济圈战略的实施,有利于形成产业聚集,扩大经济规模,提高区域竞争力,促进区域经济的持续协调发展。因此,我市要加快县域经济的发展,应以凯里城市经济圈发展为突破口,做好以下工作:

(一)建立健全城市经济圈内协调管理机制

一是建立城市经济圈内分工协作机制。要以实现双赢、联动发展为目标,充分兼顾经济圈内各城市的利益,形成互惠互利、风险共担的利益分享机制。二是制定和完善促进城市经济圈发展的政策和制度。构建凯里城市经济圈创业的投资体制、产业联动机制、资金融通机制、信息连通机制,提高城市管理效率和经济组织效率,建立起成员城市相互合作的政策平台,在更高层次上推进经济圈建设。三是建立推进圈内城市合作的协调沟通机制。发挥政府对凯里城市经济圈的规划、指导和协调作用,每年召开两次以上一市一区四县主要负责人联席会议,协调解决圈内需要解决的困难和问题,对涉及城市经济圈建设的重大问题进行协调及指导,定期对城市经济圈内相关问题进行研究,并提出具体的政策建议和措施,积极促进圈内经济社会共

同发展。

（二）适度调整行政区划，加快大凯里建设

目前，第三轮凯里城市总体规划已经省城规委评审通过，并上报省人民政府待批。为使凯里城市总体规划能顺利实施，合理布局城市功能分区，避免重复建设，建议对凯里经济开发区、下司行政区划进行调整，将凯里经济开发区、麻江下司镇划入凯里城区进行统一规划。

（三）建立融资平台以及资金支持体系

资金匮乏、基础设施落后，这是当前严重制约凯里城市经济圈发展的突出矛盾。为此，要努力搭建融资平台，寻求资金支持。一是立足经济圈内的资源优势和行业特色，建立起既符合国家产业政策，又能体现圈内比较优势的优质项目库，时常跟踪中央、省大型投资政策导向，争取挤进中央拉动内需盘子、省大型发展盘子；二是积极主动加强与宁波对口帮扶单位以及“珠三角”、“长三角”等发达地区对接，将招商引资阵地前移；三是采取优惠政策吸引社会闲散资金，参与经济圈建设；四是结合城市规划和土地用地规划，储备一批土地，经营好城市资源，扩大国有资产融资能力和规模，加强与国有商业银行、国家开发银行、信用社等金融机构合作。以此来构筑融资平台以及资金支持体系，加快凯里城市经济圈建设一体化进程。

（四）扩大县级政府管理权限

为进一步加快县域经济发展，充分发挥县级政府的积极性和主动性，实现权责统一，建议省人民政府扩大县级政府管理权限，赋予县级政府更大的发展自主权和决策权，简化行政审批程序，下放部分投资项目审批权限，改进建设用地审批管理等，使县级政府能更好地结合自身实际，集中人力、物力、财力规划建设一批对本地区长远发展打基础、调结构具有重大意义的基础性建设项目。

抢机遇　夯基础
统筹兼顾发展黄平县经济

黄平县政府办

黄平县位于贵州省东南部，幅员面积1668平方公里，辖9乡5镇243个行政村，2008年末常住总人口32.35万，少数民族人口占总人口的64.24%。黄平素有"且兰古国都，云贵最秀地"的美称，是著名的"春游夏漂秋赏冬泡"的旅游胜地。"十五"以来，中共黄平县委、县政府带领全县各族人民，坚定不移地以经济建设为中心，经济社会蓬勃发展。

一、以科学发展观为统领，推进经济社会实现又好又快发展

黄平各族人民以科学发展观为指导，积极抢抓西部大开发机遇，克服困难，振奋精神，不断夯实基础，全面推进社会主义经济建设、政治建设、社会建设，各项工作取得了新的成绩。

（一）国民经济持续健康发展

2008年，全县生产总值完成11.36亿元，是2000年的2.76倍（未计价格因素），三次产业比例由2000年的57∶9∶34调整为2008年的43∶14.5∶42.5，产业结构进一步改善。县财政总收入由2000年的2674万元增长到8424万元。农民人均纯收入2344元，在2000年人均1245.6元的基础上增长了88.2%。2008年全社会固定资产投资3.53亿元，在2000年的4678万元基础上增长了6.56倍。

（二）基础设施建设力度加大

黄平机场立项建设被列入国家"十一五"规划，凯施二级公路黄平段和

24条136公里的通村公路已基本建成。农田水利建设加快，小水池、沼气池、烟水配套工程建设顺利进行。退耕还林工程得到有效实施，荒山造林力度加大，全县森林覆盖率达41.9%。电力、通信等建设工程及生态环境建设得到加强，城镇建设步伐加快。招商引资工作取得明显成效。县城道路、商住小区、休闲场所建设工程全面实施，旧州、谷陇、重安三镇建设加快。新农村建设稳步推进，省、州示范点村寨道路硬化率达90%以上。

(三)旅游产业日趋活跃

充分利用丰富的旅游资源，着力打造"中国洞中漂流绝景"——野洞河、"贵州漂流特级金矿"——飞云大峡谷、贵州"高原明珠"——㵲阳湖、"苗疆圣水"——浪洞温泉、"黔南第一洞天"——飞云崖、国家级森林公园——朱家山原始森林等景区景点名特旅游产品。紧紧抓住省政府把黔东南列为全省生态文明建设综合试验区的机遇，搞好规划，招商引资，推进旅游项目建设。积极争取世界银行贷款建设旧州古镇，启动旧州古镇西上街改造工程，不断夯实旅游发展基础。利用各种传媒营造宣传声势，做好精品旅游线路的包装和推介。在巩固省内客源市场的同时，积极组团到宁波、厦门、武汉等旅游客源地开展旅游推介工作。加强乡村旅游示范点建设，对浪洞温水塘村、重安苗俾风情寨10户农家乐餐饮、旅馆进行改造和建设。充分挖掘且兰、苗俾文化，成功举办"中国贵州黄平且兰旅游文化节"等一系列节庆活动，有效打造且兰旅游文化品牌。积极规范服务行业职业行为，提高服务质量和接待能力，使综合经济收益、游客数量逐年攀升。从2006年到2008年，培训旅游从业人员0.3万人次，共接待游客78.27万人次，旅游收入4653.97万元。随着浪洞森林温泉成功对外营业，现已形成"春游夏漂、秋赏冬泡"的旅游初步格局，向民族文化生态旅游大县前进。

(四)文化"软实力"极大提升

认真贯彻落实中央、省、州关于发展文化产业的有关精神，通过载体硬实力来体现文化软实力的潜在价值，提升黄平文化软实力。加强对历史文献的收集整理和研究论证，依托对且兰文化、苗俾文化、红色文化、长寿文化等内容的策划、包装、营销、推介，发展旅游产业。通过举办"且兰旅游文化艺术节暨亲情竞速漂流大赛"和"且兰野钓大赛"等系列活动，进一步把深厚

的文化底蕴有机融入到旅游文化产品的开发制作、经营管理中去。充分利用已搭建的旅游市场平台,促进娱乐演艺、节庆会展等全面发展,进一步建设重大文化旅游项目,努力打造更多文化与旅游结合的精品和亮点。坚持改革创新,继承和保护好且兰优秀的各类文化资源,积极帮助民族地区困难群众解决生产生活困难,大力开展民族民间文化教育,打造民族旅游产品。加强挖掘、抢救、保护、整理历史文化和民族文化资源、文化典籍、少数民族文化典籍等工作,扎实做好民族文化、非物质文化的传承保护,坚持以"多彩贵州"系列活动为抓手,在进一步提升且兰品牌形象上抓落实、见成效。以"五个一工程"为龙头,大力实施文化精品工程,推出一批反映且兰历史、人文精神的旅游文化精品。加强人才队伍建设,积极培育一批在保护、挖掘和宣传且兰旅游文化方面的人才,打造体现且兰旅游文化特色的文艺团队和创作更多精品文艺节目。

(五)各项社会事业蓬勃发展

教育事业日新月异,教师队伍和教育教学管理不断加强,基础设施不断改善,"两基"巩固和"普实"工作通过省人民政府验收;新型农村合作医疗试点工作运行良好,全县参合率达95.2%;城乡低保全面实施,享受低保农民达33779人;"转星"工作、"村村通"工程顺利完成,电视覆盖率达92%;人口和计生工作扎实推进,政策生育符合率94.95%,人口自然增长率控制在3.93‰以内;民族、文化、体育、科技、社会保障和再就业等工作有序开展;精神文明和民主政治建设有新进展。统战、武装、工、青、妇、残、文联等群团组织广泛联系群众的优势得到进一步发挥。随着普法依法治县和"平安黄平"创建活动工作力度的不断加大,维护稳定工作成效明显,为黄平的经济发展和社会进步拓展了和谐的发展空间,营造了良好的发展氛围。

二、经济社会发展中的主要经验

(一)坚持统筹兼顾,促进县域经济科学发展

黄平把上级精神与当地实际紧密结合,变政策优势为发展实绩,有的放矢地推进发展。抢抓机遇,敢于承担发展的风险和责任,冲破不合

时宜的观念束缚，消除阻碍生产力发展的体制障碍，推进各项改革。始终把发展作为第一要务，用加快发展的方法来解决前进道路上存在的矛盾和问题。同时，坚持以人为本、全面协调可持续的科学发展，防止以牺牲环境作为发展的代价，努力创造经得起实践和历史考验的政绩。实现又好又快发展，黄平始终把经济建设摆在中心位置，统筹兼顾社会事业的发展，在注重经济发展速度的同时，重视经济发展质量与社会事业的全面进步。

（二）抓好"三农"工作，加快新农村建设步伐

解决好"三农"问题是建设社会主义新农村的重要内容，是全面建设小康社会的现实需要。无论是想问题、做决策，还是抓工作，都思"三农"、谋"三农"、促"三农"，从根本上解决农业增效、农民增收、农村繁荣的问题。坚持农村基本经营制度，探索农村土地承包经营权流转机制，发展多种形式的规模经营，努力提高农业和农村经济的整体实力和综合效益。积极发展高产、优质、高效、生态安全的特色农业。加快基本农田水利建设和中低产田改造，大力发展无公害蔬菜种植业、畜牧业、林果业，发展观光农业。建立茶叶、烤烟、西瓜、甘蔗、中药材、畜牧、粮食、桑蚕、林果等 10 大产业基地，使"一村一业、一村一品"发展格局初步形成。大力扶持培育农业产业化龙头企业，不断提高农业发展水平。

（三）转变政府职能，增强服务意识

把创造最佳投资环境和最佳人居环境作为县域经济和社会发展重要目标。大力优化各种所有制经济共同发展的政策环境、政务环境、法制环境、市场环境和舆论环境，对非公有制企业与公有制企业一视同仁，享受同等政策待遇。凡法规未禁止进入的行业和领域，民营资本均可进入。加强非公有制经济服务体系建设，切实解决非公有制经济市场准入、融资困难、用地紧张、人才缺乏等问题。切实保护私有财产权和非公有制企业及其职工的合法权益，严肃查处各种乱收费、乱罚款和乱摊派行为，严格实行损害非公有制经济发展环境责任追究制。

（四）盘活民间资本，广泛开展招商引资

民营经济在促进县域经济发展中发挥着不可替代的作用。黄平在县域

经济发展中广泛开展了招商引资活动，积极盘活民间资本，进一步促进了县域经济发展。

（五）提升劳务经济，做好农村劳动力转移

黄平将加快农村劳动力转移作为县域经济发展的重点，一方面使人均农业资源占有量逐步增加，提高了农业劳动生产率；另一方面，潜移默化地改变农村劳动力的观念和意识，增加农民收入，为农民兴办二三产业提供信息，积累资金。积极建立对农村劳动力转移的技能培训机制，多渠道增加投入，大力发展和建立健全包括就业咨询、就业培训、职业介绍在内的社会化服务体系，加强对劳务输出人员的技能培训，以满足市场对较高素质劳务输出的需求。

（六）密切联系群众，着力保障和改善民生

黄平把尊重人民首创精神同加强和改善党的领导结合起来，广泛调动人民群众的积极性、主动性、创造性，在全县形成一心一意谋发展，聚精会神搞建设的良好氛围。把促进改革发展同保持社会稳定结合起来，不断改善人民生活。努力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，着力保障和改善民生，形成各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。

三、几点启示和建议

黄平用科学发展观统领经济社会发展全局，围绕财政增长、农业增效、农民增收和社会稳定四个目标，在实施“农业稳县、工业强县、旅游兴县”三大战略的基础上，结合建设生态文明、科教兴县这些主题提出了“环境立县、科教促县”发展思路，稳步推进了“环境立县、农业稳县、旅游兴县、工业强县、科教促县”战略的实施。

（一）深化县情认识，研究自身优势

黄平本着因地制宜的原则，吃透县情，理出发展思路，先干什么，后干什么，都比较明确，已闯出一条适合本县的发展之路。

（二）挖掘资源潜力，打造特色优势产业

黄平按照比较经济利益的原则，研究制定县域特色产业发展规划，主动参

与县域外的经济分工与协作，突出自身特色，做到有所为、有所不为，劣中选优，切忌毫无特色的“大而全”、“小而全”。县域旅游资源丰富，就突出特色发展旅游产业；县域水能资源丰富，就突出发展以水力发电为主的能源工业。

（三）依托科技进步，提升经济竞争力

黄平注重加大科技投入，引进科技人才，增强产品的科技含量，提高科技在经济发展中的贡献率，利用科技加大对农副产品的深加工，增加其附加值。

（四）积极改善环境，服务于经济社会发展

黄平在定战略、创环境、上产业三个方面狠下了工夫。在市场经济条件下，跳出县域，与整个经济发展全局结合起来进行定位。站在宏观的层面上，运用多种手段，通过引导各方面力量的共同努力，造就一个有利于县域经济与农村专业市场可持续发展的舆论、政策法规、人文与生态环境，促进特色产业的发展。

（五）结合县情实际，大力开发旅游资源

黄平地处㵲阳河国家重点风景名胜区的龙头，随着旧州旅游机场、凯里经黄平余庆高速公路的规划建设，凯里至黄平二级公路的建成，区位优势就会迅速显现出来。黄平是集历史文化、民族风情、自然风光于一体的旅游资源大县，具有2300多年历史的旧州古镇和500多年历史的飞云崖富集着大量的人文景观和历史文化；多姿多彩的民族风情和苗族、僅家文化充满了神秘和浪漫；良好的生态环境和奇特的山、水、林、洞风光让人流连忘返。随着黔东南州打造㵲阳河风景名胜旅游经济圈和凯里城市经济圈进程的加快，对于黄平融入区域经济发展范畴、大力开发旅游资源、形成经济优势提供了良好的机遇。

多轮驱动　助推都匀市经济发展

都匀市人民政府

都匀市地处云、贵、川、渝南下出海黄金通道要冲，交通便捷，是黔南布依族苗族自治州首府，贵州南部中心城市。都匀气候宜人，生态优良，多民族聚居，民族文化多样，是一座集山、水、桥、园、林、城于一体的原生态美丽城市，是中国十大名茶——“都匀毛尖”之乡。“十五”以来，都匀市紧紧围绕经济建设这个中心，坚持一切从市情出发，不断解放思想，抓住机遇，发挥优势，开拓创新，多轮驱动，实现了城市建设的大跨越和经济持续快速发展。近年通过争先创优，先后获得中国优秀旅游城市、中国毛尖茶都、全国文化先进市、全国卫生城市、全国体育先进市、全国园林绿化先进城市、国家级可持续发展实验区以及贵州省经济强市、贵州省文明城市、贵州省级园林城市等荣誉称号，2004 年入选 CCTV 中国魅力城市。在贵州省经济强县建设的考评中，2004 年都匀市位列全省 20 个经济强县最末一位。2005 年跃升到第 14 位，晋升 6 个位次。2008 年名列全省建设经济强县工作综合评价第 16 位，是全省经济强县中全面完成考核指标的 7 个县(市、区)之一。

一、主要措施及成效

2001 年以来，都匀市大力实施“环境立市、生态强市、工业富市、城建兴市、文化亮市、旅游热市”多轮驱动战略，整合资源，经营城市，不断优化可持续发展环境，逐步走出了一条具有都匀特色的经济发展路子。

(一)加快经济强市建设，综合实力显著增强

以经济强市建设为抓手，着力发展现代农业、新型工业及第三产业。

1. 经济发展较快。2000年至2008年,全市生产总值从16.82亿元增加到57.64亿元,增长2.43倍(未计价格因素,下同),年均增长16%以上。财政总收入从1.62亿元增加到5.23亿元,增长2.23倍,年均增长15%以上。招商引资到位资金从1.38亿元增加到13.78亿元,增长8.99倍,年均增长33%以上。全社会固定资产投资总额从5.53亿元增加到36.20亿元,增长5.55倍,年均增长26%以上,8年累计投资完成149.90亿元。城镇居民人均可支配收入从4922元增加到11979元,增长1.43倍,年均增长11%以上;农民人均纯收入从1743元增加到3570元,增长2.05倍,年均增长9%以上。三次产业构成由18.14∶32.55∶49.31调整为11.19∶40.51∶48.30,产业结构逐步趋优。

2. 大力发展特色农业,现代农业初具规模。高度重视"三农",致力改善农村生产生活条件,因地制宜发展农村经济和乡镇特色产业。粮食总产量近4年来连创新高,农业总产值从2000年的5.02亿元增加到2008年的10.73亿元,增长1.14倍,年均增长9%以上。以发展工业的思路来发展农业,初步形成了10.86万亩都匀毛尖茶、10万亩蔬菜、1.36万亩中药材、1.3万亩烤烟和30万头商品猪基地五大特色农业产业带。以都匀毛尖茶、绿色食品为重点的现代农业逐步形成规模化经营。都匀毛尖茶产业蓄势待发,茶园面积由2000年的0.85万亩增加到10.86万亩,全市可采茶园面积已达4万亩,高档茶叶价格达2000元/千克,有29家茶叶生产经营企业和3家茶叶深加工企业。19个乡(镇)、办事处的85个行政村、3万多户、10万余人从事茶叶生产。农业产业化龙头企业带动农民致富的作用增强,仅2008年,33个农业龙头企业带动农民12468人增收4300万元。

3. 抓好国企改制改革,致力发展新型工业。由于历史原因,都匀市列入改制计划的55户国有企业大多长期亏损、停产或倒闭。为此,都匀市主动从改革创新中探寻企业摆脱困境、推动发展的出路,把推进国有企业改革与招商引资结合起来,引进增量,盘活存量,集聚生产要素,推动工业发展。一是积极实施国有企业政策性破产和改制工作,盘活存量资产,与强者对话合作,重振工业雄风。如2007年贵州省国有龙头企业贵航集团投入巨资整体

收购东方机床厂，组建贵航东方机床有限公司，构筑了都匀机械装备制造的产业高地。公司当年完成工业总产值9756.5万元，上交税金377万元。未来5年，公司年产值预计达到10亿元以上。二是拓宽视野，对停产多年、恢复生产难度极大又进不了破产程序的困难企业，灵活实施改制，使企业放下包袱，轻装上阵。多渠道筹集改制资金19.96亿元，完成都匀酒厂等17户困难企业改制工作，安置职工4918人，实现再就业2000余人。通过打包处置等方式，以最低成本、最低价格从银行收购困难破产企业债权，仅用511万元，消减都匀毛纺厂等10余户企业金融债务2.15亿元。通过二次招商等途径，利用闲置厂房嫁接工业项目，盘活了都匀市内衣厂等8户企业闲置资产。三是优化投资环境，招大引强，优化产业结构，推动工业经济发展。软环境建设连续两年获全省、连续4年获全州综合考评第一名。引进的盛世龙方、豪龙水泥等企业成为黔南制药、建材等行业的领军企业。8年来，通过体制改革、招商引资、盘活存量、精细管理，工业经济运行质量和经济效益明显提高，市属规模工业产值由2000年的3.34亿元增加到2008年的19.33亿元，增长4.79倍，年均增长24%以上。装备制造、民族医药、精细化工等门类的工业体系形成，产业集群效应初步显现。

4.以房地产为龙头，旅游、商贸服务为重点，大力发展第三产业。一是把房地产业作为聚集人气和城市经济支柱的产业之一来抓。以市场经济手段发展房地产业，既拉动即期经济，增加财税收入，又从长远上聚集城市人气，支撑城市扩张。大力建设生态型、人文型绿色文明小区，不断提升物业管理品质，打造居住首选地，吸引外地成功人士到都匀购房、居住，投资兴业。与此同时，加大中低收入家庭住房保障力度，大力兴建保障性住房，确保低收入家庭居有定所。抓好商品房、廉租房、经济适用房三个层次的房地产，既要保证社会稳定和谐，又要保证对经济发展起到强劲的拉动作用。2008年，都匀市房地产企业发展到80余家，从业人员达5000余人，商品房销售额7.9亿元。市外成功人士在都匀购房率超过40%。二是依托中国优秀旅游城市品牌效应，坚持大手笔谋划，大力度招商，加快旅游景区景点建设，不断改善旅游接待设施，把品牌优势实实在在变为经济优势。8年来，旅游产业迅速发展，接待游客从2000

年的35万人增加到2008年的421万人，旅游综合收入从0.53亿元增加到18.73亿元，旅游从业人员已达1.5万人，旅游业对地区生产总值的贡献率不断提升。三是大力发展现代商贸、流通等服务业，城乡商业网点发达，数十家大中型超市遍布城区各处。发展会展经济，成功持续举办都匀国际摄影博览会、都匀毛尖茶节、剑江旅游欢乐节、都匀房交会等节会活动，有效拉动了需求，激活了物流，产生了显著的经济社会效益。

（二）突破发展瓶颈，经济社会发展基础条件不断改善

积极配合实施黔桂铁路、贵新高速公路（都新段）的扩能改造工程及厦蓉高速公路、贵广快速铁路开工建设。兴建、改造或拓宽延伸了剑江北路、北出口立交桥等30余条重要城市路段，城市"三纵九横五出口六连线公路网"建设工程有力推进。特别是水厂大桥、环东路的建成投入使用，基本打通东环线，弥补了原城市南北方向只有一条主干道、城市紧急疏散能力不足的缺陷。加强农村路网建设，全市公路里程达1393公里，90%的乡镇通油路或水泥路，100%的行政村通公路。水利方面，建成小（二）型以上水库22座，总库容达5608.86万立方米，农田有效灌面积达15.54万亩，解决农村安全饮水21.8万人，城市防洪能力亦由30年一遇提高到50年一遇。电力方面，完成一批水电站改扩建工程，进行两期农村和城市电网改造，实现了村村组组通电。目前，正积极配合南方电网全面开展总投资4.28亿元的城乡电网改造建设。

（三）加快城市化步伐，城市面貌日新月异

通过"整合资源"、"经营城市"，提升了城市内涵，实现了城市建设大跨越，城市面貌发生了重大变化。建成区面积由2000年的14平方公里扩大到2008年的23平方公里。鳞次栉比的高楼，宽阔整洁的街道，活跃繁荣的商业，川流不息的车流，从一个个侧面反映着城市的活力与生机。2000年以来，都匀市实施可持续生态城市带动发展战略，修编了城市总体规划，编制完成广惠、新火车站、九小等片区控制性规划及河西片区景观规划，同时修编了18个乡镇的总体规划。2009年投入460万元，强力推进23平方公里建成区控制性规划、19公里长剑江河两岸景观规划、建成区综合管线及项目实施方案规划编制工作。在狠抓城市交通畅通工程的同时，建设九龙湖供

水工程、剑江河雨污分流截污管网、城市污水处理厂、大型垃圾处理场、城市管道燃气工程、黔南体育场等一批基础设施项目,城市功能日趋完善。大力发展教育、医疗卫生公共服务事业,辖区内拥有 4 所高等院校(其中本科院校 1 所、大专院校 3 所),有中等专业学校 5 所,中学 31 所,小学 196 所。拥有大、中型医院 8 家,其中国家三级综合性医院 1 家,省三级中医院 1 家。

(四)强化"大生态"建设,努力提高可持续发展能力

高度重视生态环境建设,强力实施"三大措施",打造绿色生态人居环境。一是抓封山育林、植树造林及退耕还林还茶,全市扩绿。2008 年底,全市森林覆盖率达 54.13%。二是坚持治城先治水,坚决保护城市"生命线"。在综合治理都匀母亲河——剑江的过程中,正确处理整治、保护、开发、利用的关系。始终强调对源头和支流的保护,特别是对斗篷山景区的开发,要在水源、植被、生态的技术上、物质上得到确保的前提下方能适度开发。通过综合整治,"十里剑江看匀城"成为一道美丽怡人的城市风景线。三是狠抓绿化、美化、净化。城市绿化覆盖率、绿地率、人均公共绿地面积三大指标逐年攀升,现分别达 38.51%、36% 和 8.63 平方米;城市一改过去酸雨沐浴、尘雾笼罩旧貌,城市空气质量优良天气常年达到 350 天以上,位居全省前列。

在不断取得成效的同时,都匀发展中存在着一些制约因素:一是地处西部少数民族地区,经济欠发达、地域欠开发情势突出。二是都匀是贫矿市,缺少大资源、大项目支撑,工业经济发展滞后。三是"三线"企业调迁,遗留的困难国有企业数量多、下岗职工多、负债多、资产少,历史包袱沉重。加之境内开工的国家重点项目多,征地拆迁任务重,市属国有、集体企业改革改制进入攻坚克难阶段,职工安置、失地农民社会保障和促进社会就业任务繁重。四是城镇化水平较低,城乡二元结构突出。

二、经验与启示

(一)发展经济,必须从实际出发,统筹兼顾和协调发展

从都匀的资源禀赋看,发展经济必须工、农、商并举,三次产业互济,同

时将宏观调控与微观运行紧密结合，统筹协调。

（二）发展经济，必须抢抓战略机遇，在扬长避短中寻求发展突破口

2000年以来，都匀市探索并积极实施可持续生态城市发展带动战略，打造宜居宜业的生态休闲城市，以房地产开发为突破口推动了城市建设。在全国各地房地产市场或起或落间，都匀的房市却一路走热。同时，都匀作为黔南旅游集散中心，对周边县（市）的商贸、物流辐射力不断增强。

（三）发展经济，必须坚持可持续发展，既要金山银山，更要绿水青山

只有重视保护环境，才能保住可持续发展的根基和底线。都匀市目前最好的景区资源，当属国家级重点风景名胜区——斗篷山景区。该景区既是都匀市饮用水源地，又是都匀景观水源发源地。因此多年来，都匀市为了保护青山绿水，一直没有采纳在斗篷山修建一条旅游公路的建议，而是将水源森林植被保护放在首位，科学开发斗篷山旅游资源。此外，都匀市还加强了全市范围的"大生态"建设，治理剑江，逐步改善城市空气质量等等。目前，到都匀购房、居住、投资的客商越来越多。

三、加快都匀市经济发展的思考

为使都匀经济更好更快发展，必须深入贯彻落实科学发展观，抓住交通建设大跨越的历史性机遇，正确处理改革、发展、稳定与民生的关系，努力实现又好又快发展。

（一）抓部署

紧紧结合都匀市情，编制好"十二五"规划。在"十二五"规划中，要把统筹经济的发展作为全市区域发展战略的重点，对不同区域、不同乡镇进行分类指导、梯次推进，确保经济协调发展。

（二）攻重点

要扬都匀区位、交通、生态优势之长，避缺少大资源、大项目支撑之短，继续全力实施可持续生态城市带动发展战略，打造西部出海快速通道上宜居宜业的休闲旅居明珠城市，为聚集人气、吸纳产业、发展经济和市民安居

乐业提供支撑和载体。要打造绿色人居环境,以环境支撑创业,以创业支撑就业,在发展上实现生态的可持续、经济的可持续、社会的可持续。

(三)调结构

要加快产业结构转型,全力发展以都匀毛尖茶、绿色食品、药材等为重点的供、产、销一体,涵盖一、二、三产业的现代农业,带动城乡人民勤劳致富。要发展新型工业,继续加快以装备制造、精细化工等为重点的产业集群,抓好贵州都匀装备制造业科技产业化示范基地建设。积极承接发达地区产业转移,构筑加工制造业基地、现代农业生产基地和生态旅游休闲胜地,大力发展旅游、商贸、流通等现代服务业。

(四)强保障

坚持稳定是压倒一切的政治硬任务。要抓好包括信访稳定、社会治安、安全生产、处置公共突发事件在内的"大安全"管理工作。强化政府公共服务职能,保障和改善民生。

依托大产业　加快福泉市经济发展

福泉市政府办

福泉市位于贵州省中部，黔南布依族苗族自治州北部，面积1688平方公里，2008年底总人口31.67万人。福泉是贵州中线重要的交通枢纽、物资集散地、工业重镇和旅游胜地，尤其是依托丰富的磷矿资源和瓮福集团，享有“亚洲磷都”的美誉。“十五”期间，我市按照“工业强市、城建兴市、环境立市”发展战略和“优化一产、加强二产、提高三产”的发展思路，坚持“五业并举、磷为龙头”的工业发展方向，积极培育农业“六大产业”，推进第三产业发展，使全市社会经济迅速发展，跻身于全省经济强市(县)之列，先后被评为“全国科普示范市”，2006、2007年“全国最具投资潜力中小城市百强”，连续6次荣获“全国双拥模范城”荣誉称号。

一、经济发展概况

2008年，据初步核算，生产总值完成39.72亿元，同比增长11.5%。其中：一产完成6.4亿元，同比增长8.4%；二产完成21.3亿元，同比增长5.6%；三产完成12.0亿元，同比增长22.9%。一、二、三产增加值比例为16.2:53.6:30.2，经济发展结构良好。财政总收入完成3.9亿元，同比增长26.7%。其中，地方财政收入完成1.98亿元，同比增长16.9%。农民人均纯收入实现2922元，同比增长19.3%。城镇居民可支配收入达到11108元，同比增长9.2%。固定资产投资完成16.7亿元，同比增长27.1%。社会消费品零售总额达7.6亿元，同比增长27.2%。年末金融机构各项存款余额达32.3亿元，同比增长26.4%；贷款余额达19.3亿元，同比增长81.5%。

规模工业万元增加值能耗、化学需氧量、二氧化硫排放量严格控制在省、州考核指标以内。全市经济社会发展已跻身全省27个经济强县(市区)第21位。

(一)经济总量迅速提升,综合实力显著增强

初步核算,全市生产总值从"九五"期末的14.6亿元增加到2008年的39.7亿元。"十五"初期,全市财政总收入首次突破了1个亿,至2008年达到3.9亿元,较"九五"期末的0.6亿元增长了近6倍。在全州排名从"十五"初期的第3位上升到第2位;在全省排名2008年已上升到第26位。"十五"期间GDP增长从"八五"以来的较大波动逐步趋于平稳,运行质量显著提高,发展步伐积极稳健。

(二)工业经济提效增速,发展活力进一步增强

福泉市地处黔中腹地,区位优越,矿产丰富,发展工业有着得天独厚的条件。"十五"期间,福泉提出了"工业强市"发展战略,把发展工业摆在了更加突出的位置,重点打造规模工业。至2008年,全市工业总产值达21.3亿元,较"九五"期末的13.6亿元增长了56.6%。其中规模工业企业达33个,实现年产值79.9亿元。其中,产值超50亿元的企业1个;产值超5亿的2个,产值上亿元的5个。生产能力不断扩大,产品产量成倍增加,工业名优产品增多,工业企业已成为福泉经济的重要支柱。

(三)物价稳定,消费增长,人民生活水平不断提高

"十五"以来,我市物价基本保持稳定,城乡居民消费增长明显,城乡人民生活水平明显提高。2008年,全市城镇居民人均可支配收入达到11108元,比"九五"期末的4030元增长了175.6%;全社会商品零售总额7.64亿元,比"九五"期末的3.3亿元增长130.1%;农民人均纯收入达到2922元,比"九五"期末的1050元增长了178.3%。

(四)城市建设步伐加快,城市功能明显提升

通过经营城市、市场运作,房地产业得到迅速发展,旧城改造和新区建设稳步推进,围绕"城建兴市"战略,城市总规、新区控规、分区规划、路网规划推进。完成市区5个建设区域整治规划,启动了城区路网、河滨大道等项

目规划和行政中心办公楼、御景天成、福泉大酒店、火车站广场、葛镜路等项目建设。城市供水管网改造、经济适用房和廉租住房等项目建设正在进行，城市基础设施进一步完善。准四星级福泉大酒店在建，蛤蚌河、双谷等旅游基础设施不断加强，旅游业发展态势良好。2008 年全市城区建成面积达 9.6 平方公里，较"九五"期末的 5.5 平方公里增加了 4.1 平方公里，城镇化水平达 45.4%，城区绿化覆盖率达 35.6%，城市总体环境质量明显改善。城镇人口达 6.2 万人，比"九五"期末的 4.18 万人增加 2 万余人。

（五）农业和农村经济加快发展，经济基础不断夯实

农业产业结构调整成效明显，着力实施"865"工程，突出抓好"三条产业经济带"建设，农业经济"八朵金花"成效不断提高，"五个 10 万"基地（10 万亩优质高产粮、10 万亩油菜、10 万亩优质洋芋、10 万亩经果林种植和规模养殖场出栏牲畜 10 万头）建设扎实推进；经济作物比重提高，烤烟、水果、茶叶、蔬菜、辣椒等作物种植规模显著提高。同时，发挥大华养殖场、金山植物油厂、市粮食购销公司等重点企业示范带动作用，加大了良种推广、科技创新、特色农业、产销结合工作力度。2008 年，全市完成农业总产值 11.47 亿元，同比增长 10%。烤烟、畜牧业、劳务输出和财政补贴收入占农民总收入比重加大，农民增收的渠道不断拓宽，农民家庭性经营收入、工资性收入、转移性收入不断增加。以新农村建设试点工作为平台，农村基础设施面貌极大改善，水、电、路、气工程深入发展，村容村貌明显改观，生产得到进一步发展。

（六）交通能力提升，旅游产业得到发展

全市交通事业有了较大发展，交通基础设施建设明显加快，通行能力明显增强，通村公路全部建完，市级路网基本完成。至 2008 年底，全市公路通车总里程达到 1477 公里，较"九五"末期的 1279.4 公里增加了 197.6 公里；等级公路通达密度达每百平方公里 30.5 公里。湘黔公路、马遵公路、湘黔铁路、株六铁路复线、贵新高等级公路穿境而过，形成了"三纵三横八联八支"公路网。开通了 20 多条农村客运路线，基本实现乡乡通客车。现在，福泉市交通运输四通八达，高等级公路、国道、省道、县乡公路和铁路纵横交错，成为黔中名副其实的交通枢纽。

“十五”以来，我市旅游产业取得了较大的发展，全市加快旅游景点开发和基础设施建设。到2008年底，全市旅游建设总投资达6.1亿元(其中市级1500万元)，开发旅游景区(景点)1个，现正在申报2A级景区，申报二星级、三星级宾馆各1家，旅行社2家。推出了泉韵弘艺贴画、仁安堂工艺葫芦、香米、福米、竹王贡米、黎山香米、杜哥牌辣椒等系列旅游产品；年接待各类游客达117.4万人次，旅游经济总收入达到11840万元。

二、推动市域经济发展的主要做法

发展市域经济，必须坚持以科学的发展观为指导，全面把握市情，科学确定思路，突出发展重点，遵循发展规律，努力实现经济、社会、工农、城乡、人与自然等全面协调可持续发展。

(一)全面把握市情，科学谋划发展思路

坚持用全面的观点、联系的观点观察和处理问题，坚持通观全局、把握大局，综合审视福泉地理区位、发展态势和人文特点，找准优势和不足，从区域经济体系的角度合理定位，提出了“农业稳市，工业强市，城建兴市，环境立市、文化亮市”的总体发展战略和“优化一产、加强二产、提高三产的发展思路”，坚持“五业并举、磷为龙头”的工业发展方向，积极培育农业“六大产业”和“八朵金花”，为我市经济发展方向定位。

(二)突出工作重点，着力发挥发展优势

坚持全面、协调、可持续发展，需要兼顾发展的各个方面。在统揽全局时，正确决定每一时期的工作重心，抓住主要矛盾，突出发展重点，着力发挥发展新优势。一是大力发展城市支撑产业，开放促进城镇经济活跃发展，全力推进城镇化建设。树立经营城市意识，以经营的眼光规划城市、建设城市，坚持“统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”的方针，把城市化作为工业化和第三产业发展的载体，重视城市规划，把它作为城市建设的龙头和灵魂。不断通过改革寻找新的出路和办法，加大城市建设的力度，城市面貌变化明显。同时突出城市特色，打造古城文化，塑造城市个性，提

高城市品位。二是做强工业，坚持抓“龙头”、抓“品牌”、抓“集聚”，实施“工业强市”战略目标。以磷为龙头，统筹发展煤及煤化工、电力、冶金、建材和农产品加工业，全力打造双龙、龙昌、马场坪聚集区，并提出了适时发展煤及煤化工业、适度发展冶金工业、积极发展建材工业、努力发展农产品加工业和加强电力供给保障体系建设的思路，坚持走新型工业化道路。三是大力推进农业产业化，着力实施“865”工程，突出抓好“三条产业经济带”、农业经济“八朵金花”成效不断提高、“五个10万”基地建设，促进农业增效、促进农民增收、农村稳定。

（三）坚持培育壮大主导产业，提升产业层次

坚持磷为龙头的发展方向，利用瓮福集团公司优势，打造现代化磷化工基地。在产业布局上，明确双龙、龙昌、马场坪聚集区功能定位，抓好基础设施建设，发挥好聚集区项目载体作用。在转变增长方式上，把好项目准入关，引导发展税源项目、附加值高的项目。对落后产能坚持关、停、并、转，扎实推进重点行业、重点企业和重点工程的节能工作，促进企业加快节能改造和科技创新，实现产品结构调整、促进产品升级的目标。在企业发展方面，大力发展规模经济，推动自主创新，促进企业间的协作，扶持企业做强做大，重点激发和支持具有“领头羊”作用的企业和项目。同时，积极利用国有企业资源，盘活存量引进增量。

（四）正确处理改革、发展、稳定的关系，深入推进各项事业协调发展

在加强硬环境建设的同时，我市不断转变政府服务职能，建立了市级行政服务中心，推行“一站式办公”，实行招商引资联席会议、重点项目领导挂帅，任协调服务组长、实施服务前移等一系列措施，大力营造廉洁高效的服务环境，形成了“一个项目，一名领导，一个方案，一个团队，一抓到底”的项目工作格局。以引进先进技术、管理经验和高素质人才为重点，不断实施“走出去”战略，积极融入黔中磷化工经济圈、瓮福磷化工经济圈、贵阳城市经济圈和黔南州“431”发展格局。

（五）下大力抓项目特别是产业项目建设

积极争取上级财政资金改善社会基础设施，为经济发展所用。近年来，

福泉市经济获得长足发展，得益于产业项目发展战略的实施，确保谋划一批、争取一批、开工一批、建设一批、投产一批。当前，要抓好天福公司项目、利森水泥、国电福泉火电厂等项目，为我市经济发展增加新的动力。

三、加快福泉市经济发展的基本思路

发展福泉市区域经济关键是要抓住工业经济，重点要以合理布局基础产业，大力发展循环经济，加速经济结构优化升级，以技术创新和思路创新为动力，以大项目、大投入支撑大发展，推动形成新的经济增长点。

一是围绕工业强市战略目标，狠抓项目建设。把项目带动战略作为发展区域经济的主战略，以项目调优经济结构，增强发展后劲。要切实发挥招商引资的主体作用，争取引进国内大型民营企业尤其是上市公司，积极吸引大投资，引进大项目，向规模化、集群化发展。一方面，集中精力重点攻关，着力打造全市的关键性主导产业和龙头企业。依托瓮福集团公司带动效应，主攻规模大、技术含量高、产业关联度大、产业链条长、带动能力强的项目，重点扶持贵州川恒、越都、森威、利森、百乐创富等一批企业，实现由原料化工向精细化工转变。另一方面，通过政策扶持引导企业争取技改和引进战略合作伙伴，加大运用高新技术和先进实用技术改造、提升传统产业的力度，使传统产业的发展步入到以技术进步为主要增长方式的轨道上来。要坚持把发展循环经济作为福泉经济发展的新增长点，结合瓮福地区磷煤电化工循环经济规划，进一步明确双龙、凤山工业聚集区功能定位，把聚集区建设作为走新型工业化道路的载体来抓，积极完善聚集区基础设施，加强聚集区管理，加强土地储备。对于中小企业融资难的问题要有新举措。

二是围绕农业稳市战略目标，推进农业产业化。2008 年，福泉市农业人口比重达到 80.4%，农村经济发展关系大多数群众的生活水平。坚持培育壮大农业产业化龙头企业，在政策、资金扶持上要有新举措，构筑农业产业化核心。同时推进农业产业化，要提高生产组织化程度发展三大产业带和“865”工程，围绕烤烟、油菜、蔬菜、茶叶、辣椒等传统优势产业和优势产品，

着力发展农村各类协会及农村新型专业合作组织,提高农产品服务领域和层次,不断增强协会和组织的凝聚力和经济实力。大力推行“公司 + 基地 + 农户”的经营模式,大力推广“订单农业”,使广大农民围绕市场发展种养业,加强水果、蔬菜等农副产品的营销力度,培育农户、农村协会和农业企业并联的农业产业化格局。

三是围绕区位优势,大力实施开放带动战略,实现各种资源的合理配置,把自然资源优势、交通区位优势转化为区域经济发展优势。充分利用建设经济强县和有望列为省直管县的行政管理优势,争取上级支持,制定更加优惠的政策,提供更加宽松的投资环境,加快城市拓展和产业结构优化升级。

四是坚持统筹城乡发展。坚持“城建兴市”战略,抓住垃圾、污水处理和历史古城保护等大项目促进城市基础设施建设,抓好城区内涵、品位和质量的最佳发展。近郊区坚持立足本地特色,实现与城区的成功对接。在农村积极推进社会主义新农村和资源节约型、环境友好型社会建设。不断提高城市经营管理水平,大力发展现代服务业,加快推进房地产业、旅游业、社区服务和文化娱乐等产业的发展。整合社会各方面的力量,积极争取国家资金在农村水、电、气、路等基础设施方面的投人,共同参与农村基础设施建设。切实抓好小城镇规划,立足实际,为各乡镇合理定位,以招商引资、项目建设推进城镇化进程。

突出旅游特色　发展荔波经济

莫壮权　谢小艺

县域经济以县城为中心，以乡镇为纽带，以农村为基础，以县(市)辖行政区域为单元，它既是城市和农村经济的结合点，又是工业经济的交汇点，具有明显的地域性特征，在整个经济社会中具有举足轻重的地位。回顾荔波近十年来县域经济发展的历程，全县上下立足资源优势，锁定战略目标，理清发展思路，在基础薄弱和贫困程度较深的不利情况下，有力地推动了县域经济转型发展，走出了一条具有荔波特色的县域经济发展之路。

一、荔波县域经济发展状况

荔波位于贵州最南端，地处贵州高原向广西丘陵过渡地带，少数民族人口占总人口的92%，是贵州省人口密度最小的县。县境内矿产资源、旅游资源和生态资源十分丰富，森林覆盖率达62%以上。进入21世纪以来，乘着国家实施西部大开发的东风，荔波以结构调整为主线，以解决民生问题为落脚点，夯实农业基础，拓展工业经济，扬起旅游大旗，使全县综合经济实力明显增强，社会面貌发生了显著变化。全县生产总值从“九五”期末的4.59亿元增加到2008年的11.34亿元，年均增长16.3%。三次产业结构由32.2∶31∶36.8调整为27.55∶34.63∶37.82。财政总收入从5689万元增加到18216万元，年均增长24%。农民人均纯收入由1196元增加到2618元，人民生活水平有了大幅提升。

(一)坚持把生态保护作为立县之本

1. 抢抓机遇推进生态建设。认真落实退耕还林政策，积极推进封山育

林、九万大山造林、珠江防护林等生态建设工程的实施，按计划实施“五年绿化樟江工程”。近10年来，通过植树造林面积增加每年平均提高森林覆盖率近一个百分点。

2. 多措并举巩固生态优势。始终把生态保护当作头等大事，建立了“四区一控”的生态环境保护机制，坚决实行“一保护、二禁止、三关闭”的生态保护政策，成功创建国家级生态示范区。

3. 举全县之力申报世界自然遗产。根据“申遗”4项标准，对小七孔景区内的电站、宾馆、饭店、学校等建筑设施全部拆除，并及时完成了植被恢复及绿化工作，充分展现了提名地优美的自然环境。2007年6月，在新西兰召开的第31届世界自然遗产大会上，荔波成功荣列“中国南方喀斯特”世界自然遗产名录，成为贵州惟一、中国第六个世界自然遗产。

(二)坚持把农业开发作为稳县之基

在稳定粮食生产的基础上，按照围绕旅游抓农业的发展思路，不断优化产业布局，调整农业产业结构，初步形成东部桑蚕、中部果蔬、北部辣茶三个区域产业发展格局，糖蔗、桑蚕、果蔬、茶叶、辣椒、畜牧六大特色产业已进入规模化发展。糖蔗种植已发展到3.5万亩，桑园面积稳定在1万亩以上，樟江沿线田坝生产的早熟蔬菜每年可达4万亩，以甲良片区为主的线椒基地已建成1万亩，茶叶种植面积已近6000亩，以荔波血桃、樟江蜜柚为品牌的经果林基地已达4.7万亩。积极推广瑶山鸡养殖，大力扶持猪、牛、羊规模化养殖。出台优惠政策，引导非公有制经济投入畜牧业，建成碧峰、晨维、观音峰等5个大型养殖基地，成为引领荔波畜牧业发展的龙头企业。

(三)坚持把工业经济作为富县之源

1. 优化发展煤炭工业。荔波县在黔南州属煤炭大县，煤炭储量达5.3亿吨，历年县级财政的70%以上依靠煤炭产业。近年来，认真贯彻落实国家煤炭开采业政策，坚持依法办矿、科学办矿，按照“以大并小、以强并弱”的原则，强力推动煤矿整顿关闭与整合，全县煤矿从42对优化整合为27对。积极引进有实力的企业投资煤炭资源开发，建成一批规模大、装备精的标准化矿井，有效提升了煤炭行业的整体水平，每年原煤产量保持在120万吨左右，

成为支撑县域经济发展的中流砥柱。

2. 积极开发电力资源。荔波水能资源理论蕴藏量为35万千瓦，可开发量为24.4万千瓦，在黔南州水能资源排名第三。加快县境流域的水电梯级开发成为谋划县域经济发展的重点，通过特许经营权转让等方式，现成功建成大七孔、拉刚等9个水电站，实现水电装机8.09万千瓦。2008年电力行业创税2160万元。

3. 致力建设南下通道工业经济带。坚持围绕旅游办工业，以荔大公路南下通道为主轴，大力培育发展旅游商品生产、农产品深加工等轻工业，已建成茂兰乡镇工业基地，现正在机场周边规划建设空港物流区及项目聚集区。

（四）坚持把旅游业作为兴县之举

1. 大力实施旅游精品战略。2004年荔波被明确为全省优先发展重点旅游区以来，在全面深入分析全县旅游资源赋存情况的基础上，合理确定优先开发的重点景区，集中力量抓好小七孔、大七孔、水春河、茂兰旅游线等核心景区的开发，举全县之力拿到世界自然遗产顶级旅游品牌。同时依托核心景区的巨大影响力，大力发展民族文化体验游、乡村古寨探寻游、田园风光观光游、世界遗产科考游，成功推出瑶山、尧古、板寨等一批乡村旅游示范点，特别是梅花节品牌的打响，打破了荔波冬季旅游的坚冰，使荔波成为贵州淡季不淡、四季红火的旅游胜地。

2. 积极推动"景、城"互动发展。树立"全县大景区"的理念，以科学规划为引领，加快景区和城区旅游配套服务设施建设，先后投入资金4000多万元，建成了一批公厕、停车场、景区步道、游客中心等旅游配套设施，成功推出观音峰、小七孔湿地等景区景点，顺利创建为国家"4A"级旅游景区。按照"拉开框架、优化布局、新区先行、带动老区"的建设思路，力求把县城规模做大、功能做优、形象做美，成功建成樟江园广场、江滨公园，完成体现民族特色的樟江大街及房屋立面综合改造。以路网为突破，掀起规模空前的城建大会战，城区路网及配套设施日益完善，鳞次栉比的宾馆具备了日接待上万人的能力。

3. 强化旅游品牌宣传推介。按照“一年一个节会”的思路,先后举办了梅花节、第二届贵州旅游产业发展大会、首届中国南方喀斯特文化旅游节等节会活动。整合有限的资金,成功参与具有权威性和影响力的评选活动,如“中国最美的地方”、“中国十大最具潜力景区”等。充分利用省、州平台,分别前往客源主体市场进行宣传推介,同时通过与主流媒体、大众媒体的链接,全方位展现了荔波世界级旅游产品形象,荔波知名度和美誉度全面提升。2008 年全县接待境内外游客突破 200 万人次;2009 年 1—10 月累计接待游客 217 万人,同比增长 25% 以上。

二、荔波县域经济发展中的几点体会

在市场经济的大潮中,荔波党政班子审时度势,提出了适合县情的经济发展战略,把自己所拥有的资源优势、区位优势、人文优势等等县域优势同国家需要、市场需求紧密结合起来,使荔波这样一个资源比较丰富而生产力发展水平较低的少数民族贫困山区发生了翻天覆地的变化。从区域经济的角度来看,有 4 点深刻启示:

(一)思想解放、观念更新是县域经济加快发展的前提

从推进县域经济发展的实践来看,不发达县与发达县(市、区)之间的差距,不仅仅表现在经济上,更重要的是表现在思想观念上,这是两者之间存在差距的深层次原因。只要坚持邓小平建设有中国特色社会主义的理论,以解放思想为先导,把人民群众的积极性和创造性充分调动起来、发挥出来,就能在改革与发展的进程中取得新的进展,迈上新的台阶。荔波从“欠发达、欠开发”这一县情出发,始终坚持以解放思想、更新观念为先导,并将之贯穿于发展县域经济全过程,针对不同时期的特点,不断赋予解放思想以新内涵。特别是进入 21 世纪以来,随着国家实施西部大开发战略和深入推进新阶段扶贫开发,全县上下以邓小平理论为指导,认真践行“三个代表”重要思想,树立和落实科学发展观,摒弃“等、靠、要”的依赖思想,破除闭关自守、担心肥水外流的狭隘心理,坚定后来居上的雄心壮志和

攻坚克难的必胜信念，吹响了实现经济社会跨越式发展的号角。全县广大干部群众敢为人先、锐意进取、众志成城，以工作为重、以创业为荣，铸就了“申遗精神”，创造了“荔波速度”，办成了一批多年想办而没有办成的大事。实践雄辩地证明，县域经济发展中的每一步突破、每一步跨越，都是解放思想催生和引导的结果。

（二）从实际出发，发展特色产业是县域经济持续发展的灵魂

县域经济能否走出困境、走向持续发展，特色支柱产业的确立是十分关键的。在县域经济发展的宏观把握上，需要经过深入调查研究，详细分析县域内外环境，积极参与区域分工，确立符合本地实际的特色支柱产业。一是农业方面。通过挖掘农业潜力，推动结构调整，优化产业布局，基本形成了六大农业特色产业，但从总体上看，荔波农业现代化水平不高，在经济结构中的比重较低，拉动经济增长的力量有限。二是工业方面。煤炭开发仍是县域经济的主体和财政的主要支撑，但煤炭属不可再生资源，且储量有限，随着国家煤炭产业政策从紧和环境压力不断加大，单纯依靠煤炭工业支撑县域经济发展，前景非常严峻。三是第三产业方面。众所周知，旅游产业已成为当今规模最大、发展最快的行业之一。初创于20世纪80年代末的荔波旅游业，经历了改革中起步、探索中提升、发展中突破的艰难创业历程，旅游业在众多产业中异军突起，成为既可富县又能富民的朝阳产业。随着申报世界自然遗产成功、顺利承办全省旅游产业发展大会，荔波知名度和美誉度全面提升，使荔波进一步成为贵州旅游发展首推的重点区域，荔波发展旅游业具有强劲优势和广阔前景。因此，发挥资源优势，做大旅游产业，是荔波优化经济结构、实现县域经济跨越式发展的必然选择。

（三）坚持改革，抢抓机遇，是县域经济加快发展的关键

发展是硬道理，是目的，改革是发展的动力。只有不失时机地推进各方面的改革，才能克服前进中的障碍，加快发展。在推进改革的过程中，注意把握力度，先易后难，先试点后推广，特别是实施与群众利益关系密切的改革，要始终坚持走群众路线，让群众知情、理解、参与、支持，充分考虑各方面的承受能力，慎重选择出台时机，力求做到“稳中求进”。同时，还十分重视

解决改革与发展中出现的新情况、新问题。特别是通过逐步建立健全社会保障体系、实施再就业工程等措施，努力解决了困难企业、下岗职工的生产、生活问题，狠抓贫困村和贫困户解困工作，加强信访工作，缓解了社会矛盾。

解决所有问题的关键在于加快发展。这些年，荔波县强调增强机遇意识，增强抢抓机遇、加快发展的紧迫感和责任感。在国家实行宏观调控政策的大气候下，没有生搬硬套，而是根据荔波的实际，坚持能快则快，加快发展。在贵州构建“旅游大省”的大背景下，及时调整和完善县级经济发展战略，积极融入全省经济社会发展的大局中，通过机场建设、申报世界自然遗产、承办旅游产业发展大会、修建高速公路等重点工作，构筑经济发展全新优势，荔波的发展被提升到了省级战略决策高度。省政府先后两次召开省长办公会研究荔波发展问题，并明确要求省直各部门从自己的工作职责出发，在人才、资金、项目等方面加大对荔波的重点支持力度。在2009年应对国际金融危机和国家扩大内需的大背景下，荔波还成为全省惟一享受每年省财政直接支持县城建设的县。这些前所未有的历史机遇，为加快荔波经济发展聚集了难得的条件。

（四）突出重点，集中力量办大事是县域经济跳跃发展的捷径

在经济和社会发展中，必须善于抓主要矛盾，有所为有所不为，才会取得事半功倍的效果。这些年，荔波县注意抓重点、办大事，抓住那些事关全局发展的重大问题，集中力量大打歼灭战。

1. 针对城市化水平低、基础设施相对滞后的状况，先后投入近1500万元实施20个城区与景区规划编制，组织实施了“村村通公路”、“乡乡通油路”工程。目前全县行政村通车率已达95%，并在黔南州率先实现乡乡通油路的目标。集中力量建成了一批通信、能源、水利等基础设施项目，改善了投资环境，夯实了进一步发展的基础。

2. 针对县域经济层次低、规模小的现实，建成了浪祥电站、新水泥厂等一批骨干项目，实施了一大批重点技改工程，全县90%以上的国有企业实施改制，建成了世界遗产展示园、三力酒店、樟江部落等一批标志性建筑，极大地增强了县域经济发展的实力和后劲。

3. 深入开展扶贫、计划生育、教育“两基”等事关发展大局的攻坚战，解决了一些经济和社会发展的突出问题。同时，坚持每年为民办十件实事，做到把实事办好，把好事办实，解决了一大批人民群众关心的热点、难点问题。

荔波面临的困难和问题是：发展总体水平仍然偏低，综合竞争能力较弱；资源依托型产业偏重，经济结构不够合理，发展质量和效益亟待提高。县级财力薄弱，公共财政政策性配套增多，债务负担较重。缺少大项目的支撑和拉动，经济总量在短期内难以提高，旅游产品结构单一，综合配套服务行业发展滞后。农业农村基础仍很薄弱，农业产业化水平较低，农民持续增收难度较大，扶贫开发任务艰巨，改善民生的任务繁重。因利益调整引发的社会矛盾时有显现，维护稳定的压力仍然存在。经济发展环境有待进一步优化。以上问题主要是发展中的问题，这些问题也只有通过发展才能得到解决。

三、荔波加快发展的战略目标

立足当前，放眼未来，围绕建设国际化专业旅游城市总体目标，以荔波原生性的自然生态和人文生态结合构成的独特资源为内涵，坚持科学发展观，牢固树立“保住青山绿水也是政绩”的执政理念，深入推进“生态立县、文化塑县、旅游兴县”发展战略，坚定不移地走生态文明可持续发展之路。以“三奇”资源为依托，加快整合雄奇秀丽的山水风光，神奇迷离的民族风情、传奇惊人的红色文化等旅游资源；以“三创”为载体，着力创建中国优秀旅游城市，争创5A级文明景区和将茂兰自然保护区创建为国际示范保护区；以“三个城”为具体任务，把荔波建设成为风景优美的山水景观城、独具魅力的文化体验城、闲静优雅的人居环境城市；以“三步走”发展为时序，用10年时间初步把荔波建设成为国际化专业旅游城市。

当前和今后一段时期，我们将用更大力度实现以下具体目标：力争率先在全省实现人均生产总值万元以上，率先在全省普及高中教育，率先在全省建制县中实现城镇化率超过60%，率先在全省县（市）中实现旅游从业人员

超过8万人。到2012年，地区生产总值达到20亿元，全社会固定资产达到15.5亿元，财政总收入突破3亿元，社会商品零售总额达到7亿元，招商引资达到5亿元，农民人均纯收入达到4100元。

我们深信，只要我们坚持科学的发展观，就一定能破解制约荔波加快发展的一道道难题，不断把荔波实现经济社会发展历史性跨越的伟大征程推向新的阶段！

突出特色　抓住重点
推进长顺县经济跨越发展

陈治松

长顺县位于贵州省中部,黔南布依族苗族自治州西部,与贵阳、平坝、安顺、惠水、紫云、罗甸等市县接壤。县城距省城贵阳市环城高速公路44公里,至州府都匀市178公里,到安顺市85公里,在贵阳1小时经济圈辐射范围内。全县总面积1543平方公里,辖7镇10乡153个村(居),少数民族人口占56.9%,农业人口占全县总人口的91%。作为一个农业人口占绝大多数的农业县,县域经济在全县经济发展中占有重要地位。正因如此,县域经济的突破成为中共长顺县委、县人民政府拟定经济发展重大举措之一。近年来,为加快经济发展步伐,实现跨越式发展目标,长顺县坚持科学发展观,以工业化思维谋划农业发展,以改变"农业大县、工业小县、财政穷县"的被动局面,采取强有力措施,以超常规手段全力发展县域经济。

一、长顺县经济发展取得的主要成效

改革开放30年来,特别是"十五"以来,全县上下在中共黔南州委、州人民政府的正确领导下,紧紧抓住西部大开发战略的历史机遇,攻坚克难,开拓进取,全县经济持续快速健康发展,各项社会事业全面进步,人民生活水平稳步提高。特别是近两年来,全县经济社会步入快速发展的轨道。2009年,全年地区生产总值预计完成13.70亿元,同比增长15.2%。全社会固定资产投资预计完成8亿元,同比增长23.8%。规模以上工业增加值预计完成3.05亿元,同比增长41.84%。社会消费品零售总额预计完成3.92亿

元,同比增长23.03%。招商引资预计到位资金5.38亿元,同比增长17.7%。财政总收入预计完成1.18亿元,同比增长21.8%,其中,地方财政收入预计完成7040万元,同比增长24%。农民人均纯收入预计达到3002元,净增350元。

二、长顺经济发展中存在的主要问题及原因

(一)存在的问题

1. 经济总量仍然偏小,区域发展不均衡。虽然近两年来的国民经济各项指标均有了大幅增长,但由于起点低,在全州乃至全省仍然处于靠后的位置,并且区域发展不均衡,南北差距较大。

2. 基础设施滞后,制约了经济社会的发展。全县交通状况还较差,随着中央扩大内需新增投资项目的拉动,全县以交通为重点的基础设施建设发生了很大变化,但公路里程和通乡油路在全州乃至全省仍然比较落后;农业基础设施较为薄弱,抵御自然灾害的能力差,尤其是水利设施因年久失修,难以适应防汛抗旱等工作的需要。

3. 生态环境恶劣,生产生活条件较差。长顺县属喀斯特地形区,由于受自然、历史和人为等多种因素的影响,水土流失严重。全县石漠化面积高达12.2万公顷,占全县总面积的79.07%,石漠化现象威胁着群众的生产生活和生存。

4. 产业结构不合理,优势特色产业不突出。全县产业化、工业化水平低。在特色优势产业中,除烤烟、种草养羊和精品水果产业比较成型外,其余均形不成规模和效益;县内工业主要以电力、冶金、建材为主,受市场的影响较大。

5. 贫困程度较深,贫困面较广。长顺县17个乡镇中有13个贫困乡镇88个贫困村,其中:一类贫困乡镇1个,二类贫困乡镇8个,三类贫困乡镇4个;一类贫困村33个,二类贫困村50个,三类贫困村5个。目前尚有贫困人口5.62万人,占全县总人口的22.3%,扶贫攻坚任务十分艰巨。

（二）原因分析

1. 缺乏科学的发展规划。近两年的发展在国家拉动内需政策的直接影响下，全县经济社会得到了飞速发展，但由于缺乏科学的发展规划，项目建设以及发展方向带有偏向性，短期效益与长期发展的矛盾没有从根本上解决，一定程度制约了经济社会的快速健康发展。

2. 思想观念落后。近年来，随着改革开放的不断深入和市场经济体制的逐步建立和完善，广大干部群众的思想观念发生了较为深刻的变化，但一些陈旧落后的观念和意识还在一定程度上支配着人们的思想和行动，成为影响县域经济发展的最大障碍。当前，少数干部群众对市场经济的认识不到位，不善于抢抓机遇，不能敢为人先，主动参与市场竞争，积极应对市场风险的办法少。同时，在有限的财力状况下，县乡两级政府仍然要挤出资金保运转，县级财力单薄，影响了县域经济质和量的提升。

3. 基础设施条件差，竞争能力弱。长顺不沿边、不沿海、不沿交通主干线，地处山区，基础设施条件较差，为外来人和投资商提供服务的条件明显不足。且由于区位劣势和基础设施建设滞后，缺乏投资竞争实力，导致一些能够发展地方经济的大型项目难以落户。

4. 支柱产业还很薄弱，带动能力不足。受长期以来短缺经济和重复建设的影响，县域经济发展缺乏鲜明个性，产品、产业结构趋同，停留在传统农业和传统工业上；工业企业少而不大，土特品种多而不优；龙头企业和拳头产品少，支柱产业发展缓慢，知名度、市场影响力、辐射范围有限，没有规模效益和产业化经营效益，对县域经济拉动力较弱，资源优势很难转化为竞争优势和经济优势。

5. 宣传力度不够，知名度不高。由于财力的困难，重拳宣传的方式和能力受限，导致长顺在外知名度不高，长顺一些竞争实力强的资源优势和环境优势没有得到充分的利用和发挥。如长顺县的西南帝王佛教文化圣地——白云山，就是因外界知晓率低而导致开发速度缓慢，形成第三产业经济增长点的难度较大。

三、推进长顺经济又好又快发展的对策与思考

（一）抓发展规划，着力明晰发展思路

近两年来，长顺县始终强化规划工作的龙头地位，突出抓好经济社会发展战略规划。今年以来，县里挤出近1000万元资金作为规划专项经费，多次邀请省内外著名专家学者、业内人士和省州发改、建设、旅游等部门领导到长顺考察调研，为长顺发展定规划、出思路、想办法。先后编制完成了《长顺县融入贵阳城市经济圈战略发展规划》、《长顺县农业产业化发展规划》（2008～2012年）、《长顺县创建现代农业综合示范基地建设规划》、《长顺县城城南新区控制性详细规划》、《长顺县威远工业项目聚集区发展规划》、《长顺县总体发展规划（2009～2030年）》等战略发展规划。长顺县经济社会的发展，必须进一步按照各个规划明确的经济社会发展方向、目标、任务和措施，切实抓好落实，才可能实现长顺经济社会的跨越发展。

（二）抓以交通为主的基础设施，着力增强发展后劲

长顺已充分认识到道路交通是制约长顺经济社会发展的重大障碍。今年以来，长顺已经实行"项目立县"战略，抢抓国家"扩内需、保增长"机遇，始终以项目建设总揽经济社会发展全局，努力改善基础设施条件，增强发展后劲，做到论证一批，新上一批，梯次推进。采取一系列措施，充分发挥项目争取的各种优势，整合项目争取的各类资源，坚持以咬定青山不放松的精神"争、拼、挤、抢"项目。长顺经济社会的发展只有更进一步抓好以交通为主的基础设施建设，紧紧抓住国家扩大内需的历史机遇，多争取项目、实施好项目，才可能增加经济社会发展后劲，才可能实现经济社会的跨越发展。

（三）抓特色产业，着力增加农民收入

在发展特色产业，增加农民收入上，长顺县已经摸出了一些路子。一是调结构，创特色。重新修订和完善了农业产业4个"135"发展目标，即在五年内发展1万亩食用菌、1万亩商品蔬菜、10万亩核桃、100万羽绿壳蛋鸡；3万亩生姜、3万亩茶叶、30万羽水禽、30万只羊；5万亩优质米、5万亩精品水果、5万亩烤烟、50万

头生猪，全力培育发展长顺红色苹果、黑色山羊、绿色鸡蛋、黄色生姜、白色蘑菇、金色烤烟、褐色核桃“七色产业”。二是建基地，创示范。通过整合项目、资源和技术等方式，初步建成威远—种获—凯佐“果、猪、沼”生态农业产业带、羊角屯—竹子托—敦操喀斯特扶贫开发产业带、白云山—新寨优质烤烟产业带、威远—广顺农产品加工产业带四条农业产业示范带建设，建成了全州第一个现代烟草农业综合示范区，规划启动建设威远农业综合示范基地、种获现代农业示范基地、广顺烟草农业示范基地、州县共建石燕河有机茶生产基地、鼓扬绿壳蛋鸡生产基地等5个现代农业综合示范基地。

长顺县今后的发展，就是要进一步按照修订的4个“135”和四条产业示范带发展农业，强力推进“185”工程建设，在威远、广顺、马路、凯佐等4个乡镇区位条件好的地方，规划建设万元田2000亩、八千元田4000亩、五千元田6000亩，带动全县的农业生产发展，帮助农民实实在在增收。同时，要紧紧围绕精品水果、绿壳鸡蛋、生姜、茶叶等特色优势农业，以政策扶持为切入点，出台相关优惠政策，精心引进、扶持、培育龙头企业，培育长顺农产品精品。在继续巩固发展红樱桃公司、康姜公司、朝阳公司、广顺鸡辣子、鼓扬绿色食品有限公司等龙头企业基础上，大力引进黔顺羊肉加工等龙头企业，初步形成一批带动力强、覆盖面广、效益明显的农业产业化龙头企业。坚持走设施农业、精品农业、效益农业、观光农业之路。

（四）抓新型工业，着力壮大县级财政

针对金融危机的不利影响，长顺县加大了工业经济布局的调整力度，以新型工业化为方向，全力推动工业经济加快发展，进一步壮大县域经济实力。研究出台了《关于贯彻落实科学发展观加快推进新型工业化进程的实施意见》，进一步明确了新型工业化的目标和重点。

长顺县的工业必须要走新型工业化的道路。一是重点发展以特色食品为主的绿色轻工业，以水泥、陶瓷为主的建材工业，以水电、煤炭为主的能源工业，以劳动密集型产业为主的加工制造业和冶金化工产业等五大主导产业，力争到2015年全县现价工业总产值达22亿元，工业企业创税总额达1亿元以上。二是抓好聚集区建设。以聚集区建设为载体，突出抓好威远工

业项目聚集区和广顺工业项目聚集区建设，逐步引导工业项目向聚集区集中。三是抓好对现有成熟型企业的扶持，大力扶持晨龙精密计时公司、亿顺纺织有限公司等劳动密集型、无污染企业，切实帮助铁合金等企业进行技能扩改，积极引导转产，及时帮助企业解决实际困难和问题。四是要抓好非公有制经济，加快推进非公有制经济发展步伐，从优化政策软环境入手，建立非公有制经济投诉中心，充分维护非公有制经济的合法权益。五是围绕新型工业化发展，抢抓东部地区产业转移机遇，抓好招商引资工作。加强引资项目跟踪服务和项目库建设。充分发挥“一站式服务窗口”作用，全面推行首问负责制、服务承诺制、限时办结制等制度，全力营造“亲商、富商、安商”的浓厚氛围。

（五）抓城镇建设，着力加快第三产业发展

要坚持把城镇化作为战略任务来抓，加快推进以县城为主体，威远和广顺为两翼的“一体两翼”城镇化发展战略，全力建县城，分步建乡镇，进一步加快全县城镇建设。一方面，要以加快县城城南新区建设为重点，加快迎宾大道、城南大道、职中大道建设，抓好青少年活动中心、职业中学、污水处理厂工程、四星级酒店、廉租房及商住项目等一批重点项目建设。另一方面，要坚持把旅游业作为第三产业的重中之重来抓，并通过旅游业的发展来带动第三产业的发展。一是注重旅游宣传推介。以“魅力乡镇大型评选活动”为载体，积极宣传推介长顺县经济社会发展亮点、历史文化亮点、旅游景观亮点、民俗特产亮点等，逐步培育长顺县旅游品牌。充分利用与上海世博会展馆达成合作协议，在世博会期三天的“长顺日”活动中，通过大力宣传中华银杏王、翁贵古法造纸、中院布依族风情等有效方式，提高长顺知名度。二是注重旅游项目申报。积极追踪申报威远镇永增村为全国特色旅游名镇（村），确保获得国家批准。三是注重旅游带动作用。注重发挥旅游业的带动推动作用，通过旅游业加快运输、餐饮、商贸等服务业发展，逐步形成多业并举、活力四射的县域经济发展格局，进一步凝聚人气，刺激消费，营造商机，活跃第三产业。同时，着力抓好民生这一最大政务，推进社会各项事业协调和谐发展，为县域经济实现历史性跨越创造更加适宜宽松的环境。